

**POLSKI SYSTEM  
GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW  
W ŚWIETLE  
„WYTYCZNYCH FINANCIAL STABILITY  
FORUM W SPRAWIE TWORZENIA  
EFEKTYWNEGO SYSTEMU  
GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW”**

W ostatnich latach ważnym elementem współpracy między instytucjami gwarantującymi depozyty w różnych krajach świata stały się wspólne badania nad teorią i dotychczasową praktyką systemów gwarantowania depozytów. Badania te zostały zainicjowane i ukierunkowane przez Forum Stabilności Finansowej<sup>1)</sup>. Owocem prac stał się Raport końcowy – „Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów” (*Guidance for developing effective deposit insurance systems*) przyjęty przez FSF 7 września 2001 r. w Londynie.

Autorzy Raportu – podsumowując wieloletnie doświadczenia w zakresie gwarantowania depozytów – sformułowali na ich podstawie wytyczne (rekomendacje) ułatwiające wprowadzenie efektywnego systemu gwarantowania depozytów<sup>2)</sup> lub reformowanie systemu istniejącego. Należy podkreślić, że rekomendacje Raportu są jedynie wskazaniem skutecznych sposobów postępowania, nie mają natomiast charakteru bezwzględnych zaleceń. Proponując pewną ogólną metodę postępowania, twórcy Raportu prezentują różne, niekiedy alternatywne, rozwiązania systemowe, wskazując ich słabe i mocne strony. Należy także zaznaczyć, że Raport jest niezależny od rozwiązań Dyrektywy Unii Europejskiej 94/19/EEC, chociaż wśród omawianych rozwiązań znajdują się i takie, które są z tą dyrektywą zgodne.

W niniejszym opracowaniu autorzy – analizując rozwiązania polskie na tle doświadczeń zagranicznych – oparli się na Raporcie jako bazie analizy teoretycznej. Ponadto autorzy przytoczyli przykłady praktycznych rozwiązań systemowych stosowanych na świecie. Przykłady reform podjętych w niektórych systemach wskazują tendencje światowe w zakresie zmian systemów gwarantowania depozytów.

## 1. UPRAWNIENIA I STRUKTURA INSTYTUCJI GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

### 1.1. Uprawnienia instytucji gwarancyjnych

Nie istnieje uniwersalny model uprawnień lub ich zestaw odpowiedni dla wszystkich instytucji gwarancyjnych. W praktyce występuje szerokie spektrum – od uprawnień najbardziej ograniczonych w systemach typu „*paybox*” (skrzynka płatnicza) do najszerszych w systemach typu „*risk-minimisor*” (z funkcją minimalizowania ryzyka). Niezależnie od dokonanego w tym zakresie wyboru, kluczową sprawą jest zachowanie zgodności między celami, jakie ma wypełniać instytucja gwarantowania depozytów, a przyznanymi jej uprawnieniami.

Systemy typu „*paybox*” mają funkcje ograniczone do realizacji wypłat dla deponentów upadłego banku. Nie muszą mieć – i zwykle nie mają – uprawnień nadzorczych, regulacyjnych czy uprawnień do podejmowania interwencji. Muszą mieć natomiast prawo dostępu do informacji o depozytach w upadłym banku oraz dostęp do środków finansowych w celu dokonania szybkich wypłat dla deponentów.

Systemy typu „*risk-minimisor*” pełnią więcej funkcji i mają odpowiednio szersze uprawnienia. Wśród uprawnień tych mogą znaleźć się: możliwość kontrolowania przystąpienia i wystąpienia z systemu gwarancyjnego, możliwość zarządzania własnym ryzykiem, przeprowadzania badania banków lub żądania takich badań. Systemy minimalizujące ryzyko mogą również udzielać pomocy finansowej bankom przeżywającym kłopoty, dokonując tego w taki sposób, aby zminimalizować swoje straty jako gwaranta depozytów.

Autorzy Raportu wyraźnie zaznaczają, że zakres uprawnień przyznanych instytucji gwarantującej depozyty wyjaśnia jej rolę w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego. Klarowność tych uprawnień wzmacnia stabilność systemu finansowego.

*Polski system gwarancyjny od początku zaprojektowany został jako system typu „risk-minimisor” z aktywną funkcją pomocową. W celu jej realizacji Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przyznano odpowiednie uprawnienia. Fundusz może udzielać bankom pożyczek (na samodzielną sanację lub przejęcie), gwarancji i poręczeń na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Może również udzielać pomocy w formie nabywania od banków wierzytelności. Warunkiem ograniczającym wysokość pomocy jest wartość środków gwarantowanych na rachunkach deponentów wspieranego banku. Uzyskana z Funduszu pomoc może być przeznaczona tylko na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności.*



Wśród systemów gwarancyjnych ograniczających swoją działalność tylko do realizacji wypłat środków gwarantowanych dla deponentów upadłych banków są m.in.

systemy Belgii, Finlandii, Grecji, Holandii, Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W niektórych państwach stosuje się różne formy interwencji, np. w Danii, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych i Włoszech – transfer aktywów i pasywów niewypłacalnego banku do instytucji trzeciej czy też bezpośrednia pomoc dla banków zagrożonych niewypłacalnością – jak np. w Austrii, Kanadzie, Hiszpanii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych i Włoszech.

Nieliczną grupę stanowią systemy z uprawnieniami nadzorczymi, np. system niemiecki, austriacki czy amerykański.

### 1.2. Powiązania z innymi elementami sieci bezpieczeństwa

System gwarantowania depozytów powinien być – obok banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji i instytucji nadzoru bankowego – stałym i ważnym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego.

W niektórych krajach wszystkie funkcje sieci bezpieczeństwa skupione są w banku centralnym. W innych rozdzielono je pomiędzy instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego. Podział uprawnień i odpowiedzialności jest efektem decyzji politycznych, ale w każdym przypadku – jak podkreślają autorzy Raportu – pomiędzy elementami sieci bezpieczeństwa powinna istnieć ścisła współpraca i koordynacja działań.

W Raporcie wskazuje się na złożoność i konieczność koordynacji kwestii związanych z podziałem kompetencji i zadań pomiędzy uczestników sieci bezpieczeństwa finansowego oraz sprawnością przepływu informacji.

W każdym przypadku ważne są sprawne kanały komunikacyjne. Dla sprawności przepływu informacji wysoce pożądane i zalecane jest prawne uregulowanie sposobów i zakresu przekazywanych danych, aby nie obciążać banków nadmierną sprawozdawczością.

*Warunki i zakres wymiany informacji pomiędzy BFG a Narodowym Bankiem Polskim określone zostały w ustawie o BFG. Szczegóły współpracy zawiera porozumienie podpisane przez obie strony. Współpraca między NBP i BFG przebiega sprawnie.*



W praktyce stopień i rodzaj zależności funduszu gwarancyjnego od pozostałych uczestników sieci bezpieczeństwa może być różny. Powiązania (ich rodzaj, zakres) zależą w dużej mierze od uprawnień funduszu gwarancyjnego i jego potrzeb informacyjnych. Przykłady rzeczywistych relacji pomiędzy funduszem gwarancyjnym a bankiem centralnym w różnych krajach podaje poniższa tabela (str. 77).

Najściślejsze organizacyjno-instytucjonalne i kadrowe powiązania pomiędzy funduszem gwarancyjnym a bankiem centralnym występują oczywiście wtedy, gdy funkcja gwarantowania umiejscowiona została w jednym z departamentów banku centralnego. Tego typu przypadki w praktyce należą jednak do rzadkości i głównie dotyczą

## Problemy i poglądy

**Tabela 1. Relacje między funduszem gwarancyjnym a bankiem centralnym (BC)**

	Fundusz gwarancyjny w strukturze BC	Udział przedst. BC we władzach funduszu gwarancyjnego	Współudział BC w podejmowaniu decyzji przez fundusz gwarancyjny	Udział w funduszach założycielskich	Współfinansowanie działalności systemu gwarancyjnego
<i>Systemy typu „pay-box” (tylko z funkcją gwarancyjną)</i>					
Grecja		Do 2000 r. we władzach funduszu zasiadali przedstawiciele BC.			
Holandia	Jako departament w BC.				Możliwe nieoprocentowane pożyczki w BC.
Irlandia	Jako departament w BC.		Jeśli fundusze systemu spadną poniżej przyjętego poziomu minimum, BC może nałożyć dodatkowe opłaty na banki.		Możliwe pożyczki w BC.
Portugalia		Jeden z trzech członków zarządu nominowany przez prezesa BC.	BC na wniosek funduszu ustala opłatę wstępną.	BC wniósł kapitał początkowy.	
Wielka Brytania		W zarządzie zasiada przedstawiciel BC.			
<i>Systemy z funkcją interwencyjną</i>					
Dania		Formalny nadzór BC, chociaż brak przedstawicieli BC we władzach funduszu.	Wszystkie decyzje operacyjne i finansowe zatwierdza nadzór bankowy. Składki ustalane po konsultacji z BC.		

## Bezpieczny Bank

	Fundusz gwarancyjny w strukturze BC	Udział przedst. BC we władzach funduszu gwarancyjnego	Współudział BC w podejmowaniu decyzji przez fundusz gwarancyjny	Udział w funduszach założycielskich	Współfinansowanie działalności systemu gwarancyjnego
Hiszpania		Połowa członków zarządu funduszu to przedstawiciele BC (w tym prezes).	BC zatwierdza plan działań pomocowych dla poszczególnych banków.		Do 1996 r. BC dokonywał rocznej wpłaty równej łącznym wpłatom banków.
Japonia				BC i rząd wniosły kapitał początkowy.	Pożyczki BC.
Kanada		Prezes BC we władzach zarządu funduszu.			
Włochy		Udział przedstawiciela BC w posiedzeniach zarządu funduszu.	Zgoda BC wymagana do podjęcia działań interwencyjnych.		
Bułgaria		BC mianuje jednego z członków zarządu funduszu.			
Czechy		Co najmniej jeden członek zarządu jest reprezentantem BC.			BC i rząd na równi udzielają pożyczek.
Estonia		Jeden z 5 członków zarządu powoływany jest przez BC.			

Źródło: Raporty roczne wymienionych funduszy gwarancyjnych, informacje z ich stron internetowych, materiały MFW.

niewielkich krajów o stabilnym systemie bankowym (np. Holandia, Irlandia), w których system gwarantowania pełni tylko funkcję „paybox”.

Dosyć powszechny jest udział przedstawicieli banków centralnych we władzach (zarząd, rada nadzorcza) funduszy gwarancyjnych. W systemach prowadzących również działalność interwencyjną bank centralny często zastrzega sobie prawo do współ-

---

## Problemy i poglądy

---

decydowania o podejmowanych przez system działaniach (udzielanie na nie zgody, zatwierdzanie planu działań). W niektórych krajach uczestniczy w ustalaniu wysokości opłat na system gwarantowania depozytów (np. Irlandia, Portugalia).

Z instytucją nadzoru bankowego jako trzecim elementem sieci bezpieczeństwa fundusz gwarancyjny łączy relacje wynikające bezpośrednio z jego potrzeb informacyjnych. Instytucja nadzoru bankowego jest bowiem podstawowym i pierwszym źródłem informacji o bankach. W niektórych przypadkach nie są to jednak relacje jedynne. Rodzaj i zakres oddziaływań instytucji nadzorczych na działalność systemów gwarancyjnych na przykładzie niektórych krajów europejskich ilustruje poniższa tabela.

**Tabela 2. Relacja pomiędzy funduszem gwarancyjnym a instytucją nadzoru bankowego**

	<b>Formalna niezależność systemu gwarantowania od nadzoru bankowego</b>	<b>Wpływ nadzoru bankowego na działania systemu gwarantowania</b>
Austria	tak	Tylko nadzór
Dania	tak	Tylko nadzór
Finlandia	tak	Tylko nadzór
Liechtenstein	tak	Statut i regulacje dotyczące systemu gwarantowania muszą być zatwierdzone przez władze nadzorcze.
Luksemburg	tak	Brak danych
Norwegia	tak	W praktyce ścisła współpraca
Portugalia	tak	Brak danych
Niemcy	tak	Władze nadzorcze mają prawo interweniować w działalność systemu, ale zwyczajowo tego nie czynią.
Szwecja	tak	Współpraca w sprawach wspólnych dla obu instytucji.
Włochy	tak	Potrzebna zgoda nadzoru bankowego do podjęcia interwencji.

Źródło: *The EEA Deposit Guarantee Schemes in 2000* – materiały z konferencji w Bazylei, październik 2001 r.

### 1.3. Struktura i modele zarządzania

Według omawianego Raportu niezależnie od wybranego kształtu struktury organizacyjnej powinna ona odzwierciedlać funkcje, uprawnienia systemu gwarancyjnego i stopień jego niezależności (odrębności) od pozostałych uczestników sieci bez-

---

## Bezpieczny Bank

---

pieczeństwa finansowego. Zarządzanie systemem – niezależnie od przyjętej formy – powinno opierać się na regułach rzetelnego planowania strategicznego. Niezbędne jest również wykorzystanie procedur zarządzania ryzykiem oraz rzetelnej kontroli wewnętrznej i audytu. Struktura zarządcza powinna być klarowna i poddawać się nadzorowi.

*Ustawowymi organami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są Rada Funduszu i Zarząd Funduszu. Przewodniczący Rady powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W skład Rady wchodzi przedstawiciele: Ministra Finansów (3 osoby), Prezesa NBP (od 2001 r. – 4 osoby) i Związku Banków Polskich (3 osoby).*

*Nadzór nad działalnością Funduszu sprawuje Minister Finansów. Coroczne sprawozdanie Funduszu Rada Ministrów przedstawia Sejmowi do rozpatrzenia.*



W praktyce spotyka się trzy sposoby zarządzania systemem gwarancyjnym:

- ❖ prywatny (wyłącznie przez przedstawicieli banków),
- ❖ publiczny (wyłącznie przez przedstawicieli banku centralnego, nadzoru bankowego lub ministerstwa finansów),
- ❖ mieszany (prywatno-publiczny).

Wśród krajów Unii Europejskiej dominują systemy kierowane prywatnie (Austria, Finlandia, Francja, Grecja, Luksemburg, Niemcy, Włochy). W 4 krajach występują systemy o zarządach publicznych (Irlandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania) i w 4 – mieszanych (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia).

W systemach młodych, tworzonych w krajach Europy Wschodniej najczęściej przyjmuje się model mieszany z wyraźną reprezentacją banku centralnego, ministerstwa finansów i w niektórych przypadkach nadzoru bankowego (Bułgaria, Czechy, Estonia, Słowacja, Węgry). Udział władz publicznych w administrowaniu systemami gwarancyjnymi w kształtujących się dopiero systemach bankowych, często o niewystarczających kapitałach, może stwarzać wiele korzyści w porównaniu z wyłącznie prywatną administracją. Jak wynika z doświadczeń, systemy gwarancyjne kierowane przy współdziałaniu przedstawicieli władz publicznych mają znacznie łatwiejszy dostęp do pomocy finansowej ze źródeł publicznych. Ułatwiona jest też w tym przypadku wymiana informacji o sektorze bankowym pomiędzy zarządem funduszu gwarancyjnego a bankiem centralnym i nadzorem bankowym. Udział władz w zarządzaniu systemem gwarancyjnym wzmacnia też jego prestiż i zaufanie opinii społecznej, przyczyniając się tym samym do stabilizowania sektora bankowego.

Z drugiej strony jednak udział władz publicznych w administrowaniu systemem gwarancyjnym może osłabiać dyscyplinę rynkową wśród kierownictwa banków i wywoływać zjawisko *moral hazard*.

Prywatny zarząd nad systemem gwarancyjnym występuje głównie w krajach o silnych systemach bankowych z wystarczającym kapitałem (np. kraje Europy Zachodniej).

---

## Problemy i poglądy

---

W systemie gwarancyjnym administrowanym prywatnie prawdopodobieństwo wystąpienia *moral hazard* jest mniejsze. Zwiększa się natomiast niebezpieczeństwo, że w sytuacji jednoczesnej upadłości kilku banków wystąpi niedobór środków niezbędnych do zrealizowania gwarancji lub związane z tym silne obciążenia wpłyną negatywnie na kondycję i tak już osłabionego sektora bankowego. Z tego powodu w takich systemach pożądanym byłby dostęp (w sytuacjach szczególnych) do dodatkowego źródła finansowania (np. pożyczki).

## 2. CZŁONKOSTWO I LIMITY GWARANCYJNE

### 2.1. Przynależność do systemu

Problem członkostwa w systemie gwarancyjnym wymaga rozstrzygnięcia kilku podstawowych kwestii:

- ❖ czy członkostwo powinno być obowiązkowe,
- ❖ w jaki sposób banki (instytucje kredytowe) powinny uzyskać członkostwo w systemie gwarantowania depozytów – automatycznie czy warunkowo (po spełnieniu pewnych kryteriów),
- ❖ jakie instytucje powinny należeć do systemu.

W Raporcie podkreśla się, że członkostwo w systemie gwarancyjnym powinno być obowiązkowe. Zdarza się niekiedy, że powszechną przynależność banków do systemu gwarantowania można osiągnąć bez formalizowania takiego wymogu w postaci zapisów ustawowych. Dzieje się tak, gdy społeczne zainteresowanie bezpieczeństwem środków lokowanych w bankach stwarza tak silną presję na banki, że dobrowolnie przystępują one do systemu gwarantowania. Należy jednak liczyć się z możliwością wystąpienia zjawiska tzw. selekcji negatywnej. Polega ono na tym, że w przypadku systemu dobrowolnego będą do niego przystępowały tylko banki o wyższym ryzyku, natomiast pozostałe będą przejawiały skłonność do wychodzenia z systemu gwarantowania, szczególnie wtedy, gdy będą chciały uniknąć kosztów upadłości któregoś z członków systemu. Wychodzenie banków lepszych przy równoczesnym obciążaniu banków słabszych kosztami ewentualnych upadłości w sektorze zagraża stabilności sektora bankowego. Dla uniknięcia selekcji negatywnej najlepszym rozwiązaniem jest zatem ustawowe wprowadzenie obowiązku przynależności do systemu gwarantowania.

Drugi problem wiąże się z odpowiedzią na pytanie: czy przyznanie członkostwa w systemie gwarancyjnym powinno następować w sposób automatyczny (wraz z przyznaniem licencji bankowej), czy też banki powinny w określony sposób ubiegać się o przynależność do systemu. Takie pytanie można postawić zarówno w momencie tworzenia systemu gwarantowania depozytów, jak też w chwili przyjmowania nowych członków do systemu już istniejącego.

Możliwe jest zastosowanie obu rozwiązań, tj. zasady członkostwa automatycznego lub warunkowego (po spełnieniu określonych wymagań). Trzeba mieć świadomość tego, że każde z nich pociąga za sobą inne skutki.



---

## Bezpieczny Bank

---

Członkostwo automatyczne (przyjmowanie do systemu wszystkich banków w momencie tworzenia systemu gwarantowania lub wszystkich, które uzyskały licencję bankową, gdy system już funkcjonuje) jest rozwiązaniem stosunkowo prostym i szybkim, ale obciążonym pewnym ryzykiem dla samego systemu. Mogą znaleźć się bowiem banki o dużym ryzyku działania. Wejście takich banków do systemu gwarantowania stwarza dla systemu natychmiastowe ryzyko finansowe. Dla osłabienia tego typu niekorzystnych skutków wskazane byłoby – co wyraźnie podkreślono w Raporcie – przyjęcie zabezpieczeń w postaci odpowiedniego sposobu finansowania działalności systemu gwarancyjnego.

Alternatywnym rozwiązaniem dla członkostwa automatycznego jest wprowadzenie wymogu, aby banki stawały się członkami systemu po spełnieniu określonych kryteriów. To rozwiązanie ma wiele zalet. Po pierwsze, zapewnia instytucji gwarantującej depozyty kontrolę ryzyka systemu gwarancyjnego dzięki możliwości ustalania kryteriów wejścia do systemu. Po drugie, wymusza na bankach zgodność z istniejącymi przepisami, normami i regulacjami bankowymi. Nie jest to jednak rozwiązanie – w przeciwieństwie do poprzedniego – możliwe do zastosowania w krótkim czasie. Wymaga bowiem wyznaczenia okresu przejściowego, w którym banki będą mogły zrealizować szczegółowo określone kryteria przyjęcia.

Niezależnie od tego, które z przedstawionych rozwiązań zostanie wybrane, zaleca się, aby każda instytucja gwarancyjna wypracowała sprawne i klarowne procedury rozpatrywania i przyznawania członkostwa. Kluczową sprawą jest również to, aby banki wchodzące do systemu gwarancyjnego spełniały minimalne standardy ostrożnościowe.

Głównymi podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania są banki należące do systemu bankowego danego kraju. Czy inne instytucje kredytowe mogą również należeć do tego systemu, tzn. zagraniczne lub pozabankowe?

Za włączeniem do systemu krajowego banków zagranicznych przemawia wiele argumentów:

- ❖ większa stabilność systemu bankowego,
- ❖ zapewnienie minimalnych gwarancji dla wszystkich deponentów,
- ❖ ponieważ banki zagraniczne są beneficjentami stabilności systemu krajowego, powinny również uczestniczyć w systemie gwarancyjnym,
- ❖ wyrównanie warunków konkurencyjności dla wszystkich banków,
- ❖ zróżnicowanie bazy członkowskiej oraz zwiększenie źródeł finansowania systemu gwarancyjnego.

Kolejne pytanie dotyczy pozabankowych instytucji finansowych przyjmujących depozyty. Można znaleźć argumenty zarówno potwierdzające tezę, że tego typu instytucje powinny stać się członkami obowiązkowego systemu gwarantowania, jak i argumenty przeciwko niej.

Za rozszerzeniem bazy członkowskiej systemu gwarantowania o instytucje pozabankowe przemawia:

- ❖ wzmocnienie stabilności systemu finansowego przez włączenie do systemu gwarantowania wszystkich instytucji przyjmujących depozyty,
- ❖ możliwość wyrównania warunków konkurencyjności dla różnych instytucji oferujących podobne produkty,

---

## Problemy i poglądy

---

- ❖ dążenie do objęcia zasadami ostrożnościowymi i nadzorczymi wszystkich tego typu instytucji.

Są też liczne przypadki, w których pozabankowe instytucje finansowe nie zostały objęte systemem gwarantowania. Uzasadnienie tego rozwiązania jest następujące:

- ❖ są one w znacznie mniejszym stopniu odpowiedzialne za stabilność systemu finansowego kraju niż banki,
- ❖ mogą podlegać innym standardom regulacyjnym i nadzorczym,
- ❖ kontrolę nad tymi instytucjami mogą sprawować inne władze nadzorcze, co uzasadnia ustanowienie dla nich odrębnego systemu gwarancyjnego.

Raport nie przesądza, która z omówionych a możliwych do zastosowania opcji jest najlepsza. Zaleca się jednakże, aby jej wybór służył stabilności systemu finansowego i dywersyfikacji ryzyka z punktu widzenia instytucji gwarantującej depozyty.

*Podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów w Polsce są banki krajowe i oddziały banków zagranicznych z siedzibą w krajach Unii Europejskiej, z tym że z chwilą wejścia Polski do Unii oddziały te będą mogły wybrać przynależność do systemu kraju macierzystego lub systemu polskiego.*

*Natomiast pozabankowe instytucje finansowe, np. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), pozostają poza systemem gwarancyjnym BFG. Wszystkie SKOK-i objęte są własnym Programem Ochrony Oszczędności realizowanym przez dwie instytucje. Jedna z nich – Kasa Krajowa – pełni funkcje nadzorcze, stabilizujące i utrzymania płynności kas. Drugą z tych instytucji jest Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK, które ubezpiecza oszczędności ulokowane w SKOK-ach. Depozyty złożone w SKOK-ach chronione są w 100% do wysokości ustalonego limitu, który odpowiada limitowi dla depozytów bankowych gwarantowanych przez BFG.*



W ostatnim dziesięcioleciu nastąpił wyraźny odwrót od dobrowolnych systemów gwarantowania w kierunku systemów obowiązkowych. W latach 1995–1999 udział systemów obowiązkowych w ogólnej liczbie systemów gwarancyjnych na świecie wzrósł z 50% do ponad 80%. W Europie był to głównie efekt dostosowań do unijnej dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów z 1994 r., ale podobny trend dał się też zauważyć na Bliskim Wschodzie i w obu Amerykach. Tylko w Afryce nowo powstające systemy bazowały na członkostwie dobrowolnym.

Członkostwo w systemach obowiązkowych działających na świecie przyznawane jest automatycznie. Natomiast najbardziej znanym przykładem systemu, do którego członkowie są przyjmowani po spełnieniu określonych kryteriów, jest dobrowolny system niemiecki. Naruszenie któregoś z kryteriów w trakcie przynależności do systemu staje się powodem wykluczenia instytucji kredytowej z systemu gwarantowania.

W niektórych krajach jeden system gwarancyjny obejmuje kilka kategorii instytucji (np. prywatne banki komercyjne, banki hipoteczne, kasy budowlano-mieszkalniowe – Niemcy, Belgia, Dania, Kanada), w innych składa się z kilku podsystemów,

a każdy z nich dysponuje własnym funduszem (np. Hiszpania, Stany Zjednoczone, Włochy, Wielka Brytania). Przynależność określonego typu instytucji finansowej do określonego podsystemu regulują zapisy prawne. Stosowanie tego drugiego rozwiązania nasuwa pytanie o jego celowość z punktu widzenia efektywności wykorzystania posiadanych środków. Przy kilku funduszach koszty administracyjne związane z ich utrzymaniem są większe. Scalenie funduszy w jeden większy fundusz ogólny zmniejsza prawdopodobieństwo niewypłacalności systemu gwarantowania depozytów, powoduje rozproszenie ryzyka w systemie gwarancyjnym i w efekcie działa prostabilizacyjnie.

W takim kierunku dokonały się ostatnio zmiany w systemie gwarantowania depozytów Wielkiej Brytanii. Od 30 listopada 2001 r. przestało istnieć 8 podsystemów, w tym podsystem gwarantowania depozytów i podsystem ochrony inwestorów kas oszczędnościowo-budowlanych. Ich aktywa i zobowiązania zostały przeniesione do nowego systemu. W nowym systemie liczbę podsystemów ograniczono do 3 (działalność depozytowa, ubezpieczeniowa i inwestycyjna). Należą do niego: banki, kasy oszczędnościowo-budowlane, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (*friendly societies*). Od lipca 2002 r. planuje się również objęcie systemem spółdzielni kredytowych.

Reforma systemu gwarantowania depozytów planowana jest także w amerykańskim systemie gwarancyjnym. Dotychczas funkcjonują tam dwa fundusze: jeden dla banków komercyjnych (Bank Insurance Fund), drugi dla kas oszczędnościowo-pozyczkowych (Savings Association Insurance Fund). Planuje się połączenie obu funduszy, co ujednoczyłoby warunki przynależności do systemu wszystkich instytucji (obecnie występuje różnica w poziomach i zasadach płacenia składek dla obu typów instytucji), a także pozwoliłoby zredukować koszty administracyjne utrzymywania funduszy.

## 2.2. Limity gwarancyjne i wyłączenia spod gwarancji

Podstawową kwestią dotyczącą gwarantowania depozytów jest wyraźne i klarowne zdefiniowanie w prawie definicji depozytu podlegającego gwarantowaniu. Dokładnego ustalenia wymaga lista podmiotów, których depozyty ulokowane w bankach podlegają gwarantowaniu, a także lista rodzajów depozytów objętych gwarancjami.

W Raporcie zaleca się, aby ustalenia te poprzedzić analizą relatywnej wagi poszczególnych rodzajów depozytów (w szczególności depozytów walutowych i depozytów należących do nierezydentów) w kontekście celów społecznych, jakie system gwarantowania ma spełniać.

Po ustaleniu takiej listy depozytów gwarantowanych można decydować o zakresie podmiotowym i przedmiotowym wyłączeń spod gwarancji.

Powszechnie stosowaną praktyką jest wykluczenie z gwarantowania depozytów osób i podmiotów, co do których uważa się, że mają możliwość sprawdzenia kondycji finansowej banku, dokonania jej profesjonalnej oceny i wpływania na dyscyplinę rynkową. Przykład stanowią depozyty utrzymywane przez banki, organizacje rządowe, inwestorów profesjonalnych takich jak fundusze inwestycyjne oraz depozyty należące do kierownictwa banków czy innych osób indywidualnych odpowiedzialnych za kondycję finansową danego banku.

---

## Problemy i poglądy

---

Zdarza się również, że z gwarancji wykluczane są depozyty o wyjątkowo wysokim oprocentowaniu lub też ich gwarantowanie ogranicza się do kapitału przy niższym, przeciętnym oprocentowaniu.

O ile wykluczenie pewnych depozytów z gwarantowania (np. profesjonalnych inwestorów) nie budzi żadnych wątpliwości, o tyle uzasadnione może być pytanie o depozyty walutowe. Według autorów Raportu odpowiedź zależy w głównej mierze od tego, w jakim stopniu waluta zagraniczna jest wykorzystywana w danym kraju, a w szczególności czy depozyty walutowe stanowią znaczącą część bazy depozytowej sektora bankowego. Jeśli odpowiedź brzmi tak, to system gwarancyjny nie obejmujący takich depozytów byłby systemem o małej wiarygodności i użyteczności.

Objęcie gwarancjami depozytów walutowych stawia kolejną kwestię do rozstrzygnięcia: czy depozyty te w przypadku upadłości banków powinny być wypłacane w walucie narodowej czy zagranicznej? Odpowiedź na to pytanie wyjaśnia, kogo obciążą ewentualne koszty związane z ryzykiem kursowym. Zdaniem autorów Raportu, wypłaty środków gwarantowanych w walucie zagranicznej zwiększają ryzyko instytucji gwarantującej depozyty oraz potencjalnie – jej koszty, wypłaty w walucie narodowej, ryzyko i ewentualne związane z nim koszty przenoszą na deponenta. Co ważne, wypłacalność systemu dokonującego wypłat w walucie zagranicznej wymaga dostępu do środków w tej walucie w wystarczającej ilości.

Po ustaleniu zakresu gwarancji należy określić ich poziom. Podstawę do decyzji powinna stanowić analiza odpowiednich danych, np. opisujących rozkład wielkości depozytów w bankach. Niezależnie od przyjętego poziomu musi być on wiarygodny i zgodny z pozostałymi parametrami systemu gwarantowania oraz z oczekiwaniami społecznymi. Poziom gwarancji nie powinien zachęcać do zachowań typu *moral hazard*.

Limity gwarancyjne można ustalić w odniesieniu do depozytu lub deponenta. Pierwsze z tych dwóch rozwiązań stwarza dużą łatwość złamania zasady ograniczonych gwarancji i ominięcia limitów gwarancyjnych przez utrzymywanie przez jednego deponenta więcej niż jednego depozytu w danym banku. Z tego powodu rozwiązanie to jest bardzo rzadko stosowane.

Limit gwarancyjny może być też wyliczony w odniesieniu do jednego banku lub całego systemu bankowego. Przyjęcie pierwszej możliwości oznacza, że w przypadku upadłości np. dwóch banków, w których dany deponent ulokował depozyt, deponent otrzyma zwrot środków oddzielnie z tytułu posiadania depozytu w każdym banku. W drugim przypadku następuje zsumowanie jego depozytów w obu bankach i deponent otrzymuje zwrot środków z obu banków łącznie do wysokości limitu. Gdy suma tych depozytów przewyższa kwotę gwarantowaną, deponent znacznie więcej traci niż w przypadku pierwszym.

To drugie rozwiązanie z powodu wielu swych wad stosowane jest bardzo rzadko. Po pierwsze, znacznie szybciej może zdestabilizować system bankowy – upadłość kilku banków może wywołać panikę wśród klientów sektora. Po drugie, podważa zaufanie klientów do systemu bankowego i gwarancyjnego. Z punktu widzenia społecznego niesprawiedliwe wydaje się, że klienci, którzy rozproszyli swoje ryzyko, lokując depozyty w kilku bankach, ponoszą za to karę w przypadku upadłości któregoś z nich. Przy odnoszeniu limitu do całego systemu traci sens troska i staranie klientów o wybór bezpiecznego banku dla swoich oszczędności. Po trzecie, taki sys-

tem wyliczania limitu gwarancyjnego stawia bardzo duże wymagania co do sprawności systemu gromadzenia informacji i dużej dokładności przy wyliczaniu łącznej wielkości depozytów danego deponenta w kilku bankach w przypadku ich upadłości. Wymaga też wprowadzenia elementu czasu, np. limit ustalony na rok kalendarzowy. Tak więc jest to rozwiązanie skomplikowane, obciążające system gwarancyjny nadmiernymi kosztami i destabilizujące go. Z tego powodu zdecydowanie nie jest polecane.

Z punktu widzenia skuteczności systemu gwarantowania i jego wpływu na stabilność sektora bankowego w Raporcie zaleca się stosowanie w gwarantowaniu depozytów zasady „deponent/bank”.

Jednym z rekomendowanych sposobów wzmocnienia dyscypliny rynkowej i ograniczenia kosztów działania systemu gwarancyjnego jest stosowanie współodpowiedzialności deponenta, czyli gwarantowanie depozytów w określonej ich części do wyznaczonego poziomu. Ustalenie odpowiednich proporcji pomiędzy wielkością depozytu gwarantowaną w całości a pozostałą, uwzględniającą udział deponenta, pozwala utrzymać w mocy podstawową zasadę większości systemów gwarantowania, tzn. zapewnienie ochrony drobnych deponentów. Jednocześnie pozostałych deponentów – posiadaczy większych depozytów – skłania się w ten sposób do monitorowania kondycji finansowej banków. Aby jednak było to możliwe, warunkiem koniecznym jest upublicznienie odpowiednich danych i informacji o kondycji finansowej banków.

Limit gwarancyjny nie może być ustalony raz na zawsze. Konieczność dokonania korekty może wynikać głównie ze zmieniających się wobec systemu gwarancyjnego zewnętrznych warunków: inflacja, wzrost realnego dochodu, rozwój nowych instrumentów finansowych. Tego typu czynniki mogą decydować o okresowych korektach limitów gwarancyjnych. W Raporcie zwraca się uwagę, że zmiany limitów gwarancyjnych należy wprowadzać z umiarem i nie mogą one stanowić zaskoczenia dla deponentów. Znalezienie kompromisu pomiędzy względną stałością limitu a częstotliwością koniecznych zmian nie jest łatwe. Można w tym celu posłużyć się metodą zmian dyskrecjonalnych lub metodą indeksacji automatycznej czy okresowej.

*Definicja środków gwarantowanych oraz lista wyłączeń spod gwarancji przyjęta w ustawie o BFG odpowiada stosowanym powszechnie standardom, a w szczególności zaleceniom dyrektywy Unii Europejskiej. W nowelizacji ustawy dokonanej w listopadzie 2000 r. rozszerzono listę osób uprawnionych do gwarancji BFG o osoby, które poniosły koszty pogrzebu posiadacza rachunku w upadłym banku oraz o zapisobiorców posiadacza rachunku. Jednocześnie na listę wyłączeń spod gwarancji wpisano nowe duże podmioty obecne na rynku finansowym (m.in. fundusze inwestycyjne i emerytalne) oraz jednostki, które zgodnie z ustawą o rachunkowości nie mają prawa do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat. Wprowadzone zmiany są kolejnym krokiem w realizacji powszechnie uznanej i stosowanej w systemach gwarancyjnych zasady o ochronie drobnych deponentów.*

*W polskim systemie gwarantowania od początku przyjęto zasadę współodpowiedzialności jako rozwiązanie dyscyplinujące sektor bankowy i jego klientów. Zgodnie z nią 100-procentowe gwarancje obejmują depozyty o równowartości nie przekraczającej 1000 euro, natomiast kwota powyżej tej wartości do wysokości wyznaczonego*

---

## Problemy i poglądy

---

*limitu gwarantowana jest w 90%. Depozyty gwarantowane – niezależnie od waluty wkładu – wypłacane są w złotych. Wartość wkładu walutowego przelicza się według kursu z dnia upadłości banku.*

*W ustawie o BFG wyraźnie określono czas i wielkość zmian limitów gwarancyjnych, ustalając ścieżkę dojścia do wielkości zgodnej z wymogami dyrektywy Unii Europejskiej. Informacje o wielkości limitów w kolejnych latach podawane są również deponentom w materiałach informacyjnych upowszechnianych przez Fundusz. Taka polityka służy wzmacnianiu zaufania publicznego do systemu gwarancyjnego.*

*Jednym z ostatnich posunięć w celu wzmocnienia dyscypliny rynkowej było zobligowanie banków do informowania osób korzystających z ich usług o swojej sytuacji ekonomiczno-finansowej (nowelizacja ustawy o BFG z grudnia 2000 r.).*



We wszystkich systemach na świecie gwarancjami objęto tylko depozyty imienne. Lokaty międzybankowe wyłączone zostały spod gwarancji we wszystkich systemach europejskich, w wielu systemach krajów Azji i Ameryki Południowej, przy czym liczba takich systemów stale rośnie.

Z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że w 1999 r. udział systemów obejmujących gwarancjami depozyty walutowe w ogólnej liczbie systemów na świecie wynosił 40%. W wielu systemach przyjmuje się rozwiązanie polegające na przyznawaniu gwarancji depozytom w wybranych walutach, np. w krajach Unii Europejskiej czy na Litwie.

W większości systemów gwarantowania depozytów limity gwarancyjne są sukcesywnie podwyższane. Następuje to albo w wyniku indeksacji kwoty gwarantowanej (np. w Rumunii), albo w wyniku dostosowań do określonych wielkości zewnętrznych (np. na Słowacji limit gwarancyjny jest wielokrotnością średniego miesięcznego wynagrodzenia). W Europie widoczny jest przede wszystkim proces ujednoczenia wysokości kwot gwarantowanych w grupie krajów będących członkami Unii Europejskiej i aspirujących do członkostwa.

Powszechną praktyką stało się już ustalanie limitu gwarancyjnego w odniesieniu do deponenta. Dane MFW o systemach gwarantowania z 1999 r. potwierdzają istnienie tylko dwóch systemów stosujących inne podejście, tj. gwarancje liczone w stosunku do depozytu, a nie deponenta – w Republice Dominikany i na Filipinach.

### **3. METODY POSTĘPOWANIA Z BANKAMI MAJĄCYMI KŁOPOTY**

#### **3.1. Wypłaty depozytów gwarantowanych**

Raport podkreśla, że jeżeli system gwarantowania depozytów opiera się na limitach gwarancyjnych, to procedury wypłat depozytów powinny być skonstruowane tak, aby roszczenia deponentów faktycznie zostały zaspokojone zgodnie z obowiązującymi limitami. Tak więc w wyniku wypłat gwarancyjnych żaden deponent nie powinien otrzymać ani więcej, ani mniej niż wynika to z założeń systemu.

---

## Bezpieczny Bank

---

Zaleca się, aby system gwarancyjny przeprowadzał badanie zobowiązań depozytowych banków będących w trudnej sytuacji. Działalność taka wymaga bieżącego sprawdzania jakości i rzetelność danych bankowych.

*Tego rodzaju rozwiązań nie ma w polskim systemie. BFG dysponuje danymi dotyczącymi wielkości depozytów zgromadzonych w poszczególnych bankach. Na tej podstawie można szacować potencjalną wielkość depozytów gwarantowanych. Dokładna wielkość depozytów gwarantowanych jest podawana przez banki ubiegające się o pomoc. Nie istnieją procedury, które pozwalałyby BFG na weryfikowanie jakości danych podawanych przez banki, a odnoszących się do wielkości zobowiązań depozytowych.*

*Wydaje się, że szczególne uprawnienia w tym względzie powinny istnieć jedynie w tych systemach bankowych na świecie, w których nadzór bankowy nie jest wystarczająco sprawny. Stąd ta uwaga Raportu nie dotyczy systemu polskiego.*

*Z punktu widzenia BFG korzystna byłaby nie tyle możliwość weryfikacji jakości sprawozdawczości depozytowej, co uzupełnienie tejże sprawozdawczości o dane wykazujące dokładną wielkość potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych BFG. To zaś wiązałoby się jednak z dodatkowymi obowiązkami nałożonymi na banki.*

Raport wskazuje kilka warunków efektywnego procesu wypłat depozytów:

- ❖ deponenti powinni być poinformowani o tym, kiedy i na jakich warunkach instytucja gwarantująca depozyty będzie realizować gwarancje,
- ❖ instytucja gwarantująca depozyty powinna być powiadomiona o zawieszeniu czy też upadłości banku tak wcześnie, jak to możliwe,
- ❖ dostęp do danych o depozytach przed zawieszeniem (upadłością) banku zmniejsza ryzyko manipulacji danymi bankowymi, skraca czas potrzebny na wypłaty, pomaga zachować zaufanie publiczne.

*W dużej mierze wszystkie te zalecenia spełnia polski system gwarantowania depozytów, choć nie wszystkie wprost BFG. Informacje dla deponentów przekazywane są w akcjach informacyjnych Funduszu. W przypadku upadłości banków, szczegółowe informacje znajdują się w prasie oraz na stronie internetowej BFG, uruchamiane są także infolinie telefoniczne. Ponadto obowiązek informowania o terminach i miejscu wypłat obciąża także syndyka masy upadłości banku.*

*Informacje o działaniach nadzoru bankowego (zawieszenie działalności) czy też sądu (ogłoszenie upadłości banku) są dostępne bezpośrednio po decyzjach KNB i sądu. Instytucjonalnie Prezes Zarządu BFG jest członkiem KNB. Z chwilą ogłoszenia upadłości Fundusz staje się również uczestnikiem postępowania upadłościowego. W praktyce sądy informują BFG o terminach posiedzeń, na których ma być ewentualnie ogłoszona upadłość banku.*

*Dostęp do szczegółowych danych o depozytach banku przed dniem zawieszenia działalności ma tylko nadzór bankowy. Po dniu zawieszenia działalności manipulacje danymi bankowymi (np. w celu zwiększenia kwot gwarantowanych) nie są możliwe, gdyż to stan depozytów na dzień zawieszenia jest podstawą wyliczania zobowiązań Funduszu. Należy także przyjąć, że w większości przypadków gwarancją rzetel-*

---

## Problemy i poglądy

---

*ności i poprawności danych bankowych jest powołanie zarządu komisarycznego, które odbywa się z reguły na długo przed potencjalnym zawieszeniem działalności banku.*

Raport rozważa możliwość wypłaty kwot gwarantowanych na podstawie ksiąg banku lub dopiero na podstawie udokumentowanych roszczeń deponenta (to deponent musi przedstawić wiarygodny dowód posiadania wierzytelności). To drugie rozwiązanie może zdecydowanie opóźnić realizację gwarancji, lecz bywa niezbędne w niektórych krajach, gdzie księgi banku nie są wystarczająco wiarygodnym dokumentem lub gdy „zasada tajności działalności bankowej”<sup>3)</sup> nie pozwala na prawidłową identyfikację deponenta i jego rachunków.

*W polskim systemie, podobnie jak w większości krajów świata, stosowana jest pierwsza z wymienionych opcji. Dotychczasowa praktyka dowiodła, że rozwiązanie to jest skuteczne, a księgi banku są wystarczająco wiarygodnym źródłem. Jedynie osoby, które poniosły koszty pogrzebu deponenta (przed zawieszeniem działalności banku), a zgodnie z nowelizacją ustawy o BFG z 2000 r. uzyskały status deponenta, muszą udokumentować swoją wierzytelność.*

Odnosząc się do technicznej strony wypłat, Raport wskazuje jako najprostszą formę przejęcie wypłat przez inny bank. Jeżeli zaś nie jest to możliwe, do realizacji wypłat należy posłużyć się jedną z następujących metod: wypłata gotówkowa, wystawienie czeku, przelew, emisja kart debetowych, przekaz pocztowy.

*W dotychczasowej praktyce BFG realizowano wszystkie wymienione formy wypłaty środków gwarantowanych oprócz emisji kart debetowych i płatności za pośrednictwem czeków. Dobór formy płatności zależy od konkretnej sytuacji. Wypłat dokonuje syndyk jako osoba upoważniona z urzędu do podejmowania bezpośrednio czynności w toku postępowania upadłościowego.*



Powszechnie stosowaną na świecie zasadą jest realizowanie wypłat depozytów na podstawie danych upadłego banku. Są jednak wyjątki od tej reguły. W Meksyku inicjatywa odzyskania zdeponowanych środków należy do deponentów. To deponenti muszą udowodnić fakt posiadania środków zdeponowanych w upadłym banku i potwierdzić to wiarygodnymi dokumentami. Rozwiązanie to należy jednak uznać za specyficzne dla meksykańskiego systemu bankowego; jest ono wyrazem niskiej wiarygodności ksiąg bankowych. Rozwiązania systemowe tego typu niezwykle opóźniają proces wypłat i chociażby z tego powodu są niedopuszczalne dla systemów dbających o szybkie zaspokojenie deponentów.

Ciekawą i niespotykaną dotąd metodę wypłat zastosował fundusz węgierski. Jako metodę alternatywną wobec powszechnie wykorzystywanych proponuje on używanie karty debetowej. Ma ona, zdaniem węgierskiego funduszu, wiele zalet w porównaniu z pozostałymi formami:



---

## Bezpieczny Bank

---

- ❖ jest szybsza wobec wypłaty depozytów realizowanych przez inny bank (agenta wypłat),
- ❖ nie zawsze miejsce wypłat jest dostatecznie dostępne dla deponentów,
- ❖ przekaz pocztowy może być realizowany do pewnej określonej wartości.

Kartę debetową wydaje fundusz. Można ją odebrać w oddziałach największego węgierskiego banku detalicznego OTP Służby ona jako karta bankomatowa, nie można za jej pomocą realizować płatności towarowych. Podjęcia gotówki można dokonać we wszystkich bankomatach OTP bez prowizji. Koszty emisji kart pokrywa węgierski Fundusz.

Jako najbardziej efektywną, pod każdym względem, formę wypłat wymienia się jednak przelew na inny rachunek bankowy.

### 3.2. Inne formy działalności

Raport wymienia trzy podstawowe możliwości postępowania z bankami, które znalazły się w kłopotach finansowych:

- ❖ likwidację (upadłość) banku i wypłatę depozytów gwarantowanych,
- ❖ transakcję typu *purchase&assumption* (P&A), która ma wiele różnych wariantów, a którą można w uproszczeniu opisać jako sprzedaż banku lub części jego aktywów wraz z przejęciem części zobowiązań,
- ❖ pomoc finansowa dla działającego banku (*open-bank transaction* – OBT).

*Te trzy warianty postępowania można w prosty sposób odnieść do zasad działania polskiego systemu gwarancyjnego, który zawiera możliwość wykorzystania wszystkich trzech wymienionych wariantów. Wypłata depozytów objętych gwarancjami – po ogłoszeniu upadłości banku – jest jednym z podstawowych zadań BFG. Ponadto pomoc finansowa na przejęcie banku znajdującego się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności jest analogiczna do transakcji typu P&A, wreszcie pomoc na samodzielną sanację mieści się w definicji transakcji OBT.*

Jednym z wymienianych przez Raport wariantów transakcji P&A jest wykorzystanie banku pomostowego lub innego czasowego rozwiązania. Jako przykład sytuacji, w jakiej można tego typu rozwiązania zastosować, podaje się zarządzanie upadłością lub restrukturyzacją dużego banku. W takim przypadku zarząd nad samym bankiem, na czas określony, powinien przejść jeden z uczestników sieci bezpieczeństwa. Zarząd powinien być sprawowany w celu zapobieżenia dalszemu pogarszaniu się sytuacji banku. Można w tym celu wykorzystać przejęcie kontroli właścicielskiej nad bankiem. Takie okresowe rozwiązania stosuje się, aby uzyskać dodatkowy czas na znalezienie nabywcy banku lub przygotować inną, ostateczną metodę rozwiązania problemów banku. Jeżeli jednak bank zbyt długo pozostaje pod oficjalną kontrolą, może stracić na wartości. Raport sugeruje więc, że właściwym rozwiązaniem jest z góry nałożenie limitów czasowych, określających maksymalny czas sprawowania kontroli nad bankiem.

---

## Problemy i poglądy

---

*Sugestie zawarte w Raporcie można by wykorzystać w polskim systemie, jeżeli w wyniku zmian w zasadach systemu gwarantowania i udzielania pomocy Fundusz uzyskalby zdolność do zarządzania bankami np. przez przejęcie kontroli kapitałowej. Wtedy należałoby rozważyć sugerowane w Raporcie ograniczenie czasowe takiej kontroli.*

Przejęcie kontroli kapitałowej nad bankiem przez instytucję gwarantującą depozyty jest także wskazywane jako jedna z opcji transakcji OBT. W takim przypadku instytucja gwarantowania depozytów może sama dokapitalizować bank, bądź też zapewnić inne zewnętrzne źródło kapitału dla banku. Taka transakcja wybierana jest wtedy, gdy oczekuje się, że alternatywna wobec niej upadłość banku może spowodować niestabilność systemu finansowego.

Raport podkreśla, że niektóre kraje uznają transakcje typu OBT za niepożądane.

Na poparcie tej tezy wysuwa się następujące argumenty:

- Pomimo że dokapitalizowanie banku w tej formule najczęściej zakłada poniesienie pewnych kosztów przez akcjonariuszy banku, mogą oni odnieść pewne korzyści z pomocy dla banku.
- Ponieważ na formę bezpośredniej pomocy mogą liczyć głównie banki duże, mniejsze mogą odczuć to jako traktowanie niesprawiedliwie.

Wybór odpowiedniej metody postępowania z zagrożonym bankiem powinien uwzględniać analizę metody najniższego kosztu. Należy wybierać te działania, które wiążą się z najmniejszym kosztem rozwiązania trudnej sytuacji banku. Analizując koszty można postrzegać upadłość lub pomoc jako izolowane zdarzenie lub uwzględnić skutki podjęcia określonych działań dla całego sektora bankowego. To pierwsze podejście powinno być stosowane jedynie w krajach, gdzie upadłości bankowe nie są rzadkością, a upadający bank nie stanowi istotnego elementu systemu bankowego.

W przypadku banków, które z pewnego punktu widzenia (np. dla regionu) mają wyjątkowe znaczenie, wybór metod postępowania nie musi przede wszystkim opierać się na minimalizacji kosztów. Wtedy analiza powinna być ukierunkowana na alokację kosztów upadłości.

*W polskim systemie gwarantowania depozytów pewna forma warunku najniższego kosztu została zaimplementowana w przepisach ustawowych. Tak należy bowiem interpretować ograniczenie wysokości pomocy do poziomu depozytów gwarantowanych będących w danym banku. Warunek ustawowy jest jednak warunkiem bardzo ogólnym.*

*Należy się zgodzić z autorami Raportu, że wypracowanie bardziej złożonego modelu może być niezwykle trudne, gdyż badane koszty są w dużej mierze trudne do kwantyfikacji.*

*Założenia i praktyka działalności pomocowej prowadzonej przez BFG nie potwierdza tezy o szczególnym uprzywilejowaniu banków dużych w korzystaniu z pomocy Funduszu. Dlatego też nie można mówić o niesprawiedliwym traktowaniu banków małych. Dostęp do środków pomocowych, co do zasady, nie jest związany z wielkością*

---

## Bezpieczny Bank

---

banku. Większe kwoty pomocy dla banków dużych wynikają jedynie z konieczności zapewnienia odpowiedniej efektywności pomocy.



W praktyce najbardziej powszechnym działaniem pozagwarancyjnym jest udzielanie pomocy bankom w celu zapobieżenia ich upadłości. Działalność ta wpisana jest w uprawnienia niektórych systemów. Uprawnienia takie posiadają m.in. systemy: hiszpański, węgierski, włoski, amerykański, japoński, turecki.

Potrzeba podejmowania działań pomocowych jest kwestią kontrowersyjną i szeroko dyskutowaną. Szczegóły działań pomocowych z reguły nie są upubliczniane z racji ich poufnego charakteru. Często na poparcie zasadności działań pomocowych przytacza się doktrynę „zbyt duży, aby upaść” (*too big, to fail* – TBTF) lub „zbyt ważny, aby upaść” (*too important, to fail*).

Zmiana podejścia do działań pomocowych nastąpiła w Stanach Zjednoczonych po reformie systemu gwarancyjnego w 1991 r. W sferze deklaracji nastąpiło odejście od działalności pomocowej i polityki TBTF. Formalnie FDIC nie może podejmować działań typu OBT, ale nadal może prowadzić działania P&A. Ponieważ od 1991 r. sytuacja sektora bankowego USA jest dobra, nie było więc możliwości weryfikacji deklaracji o odejściu od polityki udzielania pomocy.

W ostatnich latach intensywną działalność pomocową prowadziły fundusze japoński i turecki. Wcześniej w sanację banku Banesto włączył się fundusz hiszpański, a w sanację (nieudaną) Realbanku zaangażowany był fundusz węgierski.

**Tabela 3. Działalność restrukturyzacyjna Saving Deposits Insurance Fund (SDIF) w Turcji**

	1997	1998	1999	2000	2001 do sierpnia	Razem
Banki przejęte przez SDIF	1	1	6	3	7	18
Banki połączone	–	–	–	–	7*	7
Banki sprzedane	–	–	–	–	2	2
Wycofane licencje (likwidacja)	–	–	–	–	1	1
Banki pozostające pod zarządem SDIF	1	2	8	11	8	

\* Dotyczy dwóch transakcji: w jednej połączono 5 banków, w drugiej 2 banki.

Wysokość aktywów banków będących pod zarządem SDIF na koniec lipca 2001 r. wynosiła 16,7 mld USD. Wysokość kapitałów tych banków wynosiła 1,8 mld USD. Liczby te opisują sytuację banków już po dokapitalizowaniu środkami budżetowymi. Środki te musiały zrekompensować stratę w wysokości 10 mld USD, jaką w sumie poniosły wszystkie banki zarządzane przez SDIF

---

## Problemy i poglądy

---

**Tabela 4. Działalność pomocowa prowadzona przez Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ)**

	1991–1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pomoc finansowa (mld ¥)	10,8	60,1	131,6	15,2	268,5	463,7	525,6
Nabycie aktywów (mld ¥)	0	0	9,0	23,9	268,2	130,4	85,0
Liczba banków, w tym:	6	3	6	7	30	20	20
Banki komercyjne	1	1	1	1	5	3	4
Banki Shinkin*	2	0	0	0	0	2	10
Banki spółdzielcze	3	2	5	6	25	15	6

\* Instytucje non-profit o spółdzielczej formie własności.

Działalność restrukturyzacyjna DICJ została wymuszona pogorszeniem się sytuacji japońskiego sektora bankowego.

### 3.3. Postępowanie upadłościowe

Raport komentuje zasady, jakimi powinien kierować się likwidator banku lub syndyk masy upadłościowej. Uwagi te dotyczą sytuacji, w której instytucja gwarantująca depozyty jest równocześnie syndykiem.

Łączenie funkcji gwaranta i syndyka występuje w niektórych systemach bankowych, lecz nie jest to praktyka powszechna. Usytuowanie gwaranta zależy od dwóch czynników: od uprawnień instytucji gwarancyjnej nadanych szczegółowymi przepisami prawnymi oraz od charakteru systemu prawnego w danym kraju, w szczególności zaś od rozwiązań prawa upadłościowego.

Szerokie uprawnienia dawane gwarantowi depozytów często łączą się z pełnieniem przez niego funkcji syndyka masy upadłościowej banku. Sytuacja ta występuje głównie w systemach, gdzie nie sąd decyduje o upadłości banku, lecz odpowiedni organ władz bankowych, najczęściej organ wydający licencje bankowe bądź nadzór bankowy<sup>4)</sup>.

W systemach, gdzie to sąd podejmuje ostateczną decyzję o upadłości banku, syndykiem najczęściej bywa niezależny podmiot.

Charakter procedur upadłościowo-likwidacyjnych danego systemu bankowego w dużej mierze determinuje szybkość podejmowanych działań w zakresie wypłaty środków gwarantowanych. W systemach, gdzie instytucja gwarantująca może podjąć odpowiednie działania w celu wypłaty środków gwarantowanych zaraz po zaprzestaniu przez bank działalności (a więc w chwili, gdy wkłady stają się dla deponentów niedostępne), cały proces wypłat może przebiegać szybciej.

Raport podkreśla znaczenie kolejności zaspokajania roszczeń wierzycieli w postępowaniu upadłościowym. Istnieją modele tego postępowania, w których występują preferencje pewnych grup wierzycieli (co oznacza zaspokojenie w pierwszej kolejności). W innych systemach wszyscy wierzyciele zaspokajani są na tych samych wa-

runkach. Szczególne znaczenie ma określenie kategorii wierzycieli: instytucji gwarantującej depozyty (wstępująca w prawa deponentów, którym wypłaciła środki gwarantowane) oraz wierzycieli nie objętych systemem gwarancyjnym. Uprzywilejowanie tych podmiotów ma na celu ograniczenie ich strat powstałych w wyniku upadłości banku. Raport podkreśla, że uprzywilejowanie może mieć niekorzystny wpływ na zachowanie nieuprzywilejowanych wierzycieli. Mogą oni podjąć działania prewencyjne zabezpieczające ich przez stratami. Działania te według opinii autorów Raportu mogą destabilizować system bankowy. Jako przykłady takich działań wymienia się skracanie okresu lokat bankowych oraz gwałtowne, wcześniejsze wycofywanie wkładów.

*W systemie polskim nie występuje uprzywilejowanie wypłat jakichkolwiek grup deponentów, natomiast istnieje uprzywilejowanie pozycji BFG jako wierzyciela masy upadłości. Uprzywilejowanie to jest osłabione przepisami, zgodnie z którymi nabywca przedsiębiorstwa bankowego nie odpowiada za zobowiązania masy upadłości wobec Funduszu.*

Wydaje się, że wskazane przez autorów Raportu niekorzystne skutki uprzywilejowania niektórych wierzycieli nie są silnymi czynnikami destabilizującymi system bankowy. Działania nieuprzywilejowanych wierzycieli dotyczą działań podejmowanych tylko przez wierzycieli, którzy nie są objęci gwarancjami. Oznacza to, że wobec powszechności gwarancji depozytów potencjalna destabilizacja systemu jest niewielkim zagrożeniem.

Kolejną kwestią rozważaną w Raporcie jest prawo do potrącania wzajemnych wierzytelności deponenta i banku w celu wyliczenia kwoty gwarantowanej. Zaletami potrącania jest redukcja kosztów postępowania upadłościowego. Takie obliczanie kwoty gwarantowanej może oznaczać większą korzyść dla deponenta będącego jednocześnie kredytobiorcą, a także może zmniejszyć koszty wypłat depozytów gwarantowanych.

W zakresie potrącania wzajemnych wierzytelności w systemie gwarantowania depozytów nie ma jednorodnego światowego modelu. Niektóre państwa podkreślają słuszność tego rozwiązania. Inne zaś uważają, że jest to wyraz nierównoprawnego traktowania deponentów.

Raport zwraca uwagę na wiele czynników, które należy brać pod uwagę przy projektowaniu systemu uwzględniającego wzajemne potrącanie wierzytelności:

- Potrącaniu mogą podlegać wszystkie kredyty bądź tylko te, których terminy zapadły. W przypadku potrącania wszystkich kredytów, należy brać pod uwagę możliwość zdestabilizowania przedsięwzięć biznesowych, które były finansowane długoterminowymi kredytami.
- Jeżeli planuje się sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego, potrącanie wierzytelności może spowodować zmniejszenie wartości portfela kredytowego banku, co z kolei może zmniejszyć atrakcyjność całego przedsiębiorstwa bankowego. Uszczuplona zostaje wartość aktywów pozostających w masie upadłości.

*System polski w zakresie wzajemnego potrącania wierzytelności w procesie wypłaty depozytów gwarantowanych ma różnorodne doświadczenia. W pierwszych la-*

---

## Problemy i poglądy

---

tach działalności założenia systemu nie przewidywały możliwości potrąceń. Nowelizacja ustawy o BFG z 17 listopada 2000 r. wprowadziła do definicji środków gwarantowanych określenie „saldo dodatnie”, co jest równoważne z wprowadzeniem konieczności potrącania wzajemnych wierzytelności banku i deponenta.

Wydaje się, że istotnie korzyści wynikające z potrąceń przeważają nad skutkami negatywnymi. Z punktu widzenia Funduszu ograniczenie sumy wypłat środków gwarantowanych jest tym istotniejsze, że obniża sumę środków gwarantowanych, a zatem zmniejsza obciążenia sektora bankowego spowodowane upadłościami. Ma to dodatkowe znaczenie w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa bankowego, kiedy BFG traci możliwość dochodzenia wierzytelności od nabywcy przedsiębiorstwa bankowego, a w masie upadłości praktycznie nic nie pozostaje.

### 4. FINANSOWANIE

Istnieją dwa podstawowe systemy finansowania systemów gwarantowania depozytów:

- ❖ pierwszy oparty jest na istnieniu stałego funduszu będącego źródłem zaspokajania roszczeń (*ex ante*),
- ❖ drugi (*ex post*), zakładający, że członkowie systemu finansują zaspokajanie zobowiązań po fakcie upadłości banku.

Do zalet finansowania *ex ante* zalicza się:

- Możliwość „wygładzenia” stawek opłat pobieranych w dłuższym okresie. Można w ten sposób uniknąć dużej zmienności obciążeń systemu wynikającej z cyklu koniunkturalnego.
- Ponieważ banki w dłuższym okresie ponoszą koszty tworzenia funduszu, uczestniczą w tym procesie także te banki, które później upadną. W przypadku funduszu *ex post* banki upadające nie ponoszą kosztów finansowania systemu.
- Gromadzone fundusze mogą być uzupełniane środkami zewnętrznymi, np. kredytem z banku centralnego.

Wśród zalet systemu *ex post* wymienia się:

- System ten może zwiększyć presję na banki, zmuszając je do dokładniejszego wzajemnego monitoringu, ponieważ w interesie każdego banku jest uchronienie systemu przed upadłościami. W efekcie może zwiększyć się dyscyplina rynkowa w sektorze. Raport podkreśla, że korzyści wynikające ze wzrostu dyscypliny rynkowej są szczególnie wyraźne w systemach bankowych o małej liczbie dużych banków.
- W tego typu systemie transfer środków z systemu bankowego do funduszu gwarancyjnego następuje bezpośrednio przed realizacją zadań gwarancyjnych. W ten sposób system bankowy „nie traci” tych środków, zanim nie nastąpi upadłość któregoś z banków.

Możliwe jest łączenie formuły systemu *ex ante* z systemem *ex post*. Raport wskazuje na możliwość powołania systemu *ex ante*, który mógłby być uzupełniany opłata-

---

## Bezpieczny Bank

---

mi *ex post*. Wtedy ogranicza się koszty tworzenia funduszu *ex ante* przy jednoczesnym zapewnieniu wypłacalności systemu, który w razie potrzeby może sięgnąć po dodatkowe środki z systemu bankowego, jak również ze źródeł zewnętrznych wobec banków, takich jak budżet państwa czy bank centralny<sup>5)</sup>.

Ponieważ w systemach typu *ex post* główne obciążenia występują w okresach dekonjunktury, gdy zdolność systemu bankowego do ponoszenia dodatkowych kosztów jest ograniczona, należy zapewnić możliwość uzyskania zewnętrznej pomocy, np. ze strony budżetu.

W Raporcie zaleca się, aby w przyszłości koszty takiej pomocy banki zwracały.

Autorzy Raportu, przedstawiając możliwe do przyjęcia warianty, nie rekomendują żadnego z modeli.

*Wydaje się, że polski system gwarantowania depozytów w dużej mierze można opisać jako system *ex post* (taki charakter ma fundusz ochrony środków gwarantowanych). Występują w nim jednak elementy finansowania *ex ante*. Jednym ze źródeł wypłat depozytów gwarantowanych są środki odzyskane z mas upadłości. Gromadzenie tych środków ma charakter *ex ante*. Jednocześnie w przypadku niewystarczającej wielkości funduszu ochrony środków gwarantowanych kolejnym źródłem finansowym jest fundusz pomocowy, również gromadzony na zasadzie *ex ante*.*

*Wskazując na możliwe korzyści podniesienia dyscypliny rynkowej w systemach *ex post* w sektorach bankowych o małej liczbie dużych banków, nie można tych szczególnych korzyści odnieść do systemu polskiego, w którym, co prawda, następuje głęboka konsolidacja, nadal jednak, licząc banki spółdzielcze, istnieje bardzo wiele działających podmiotów.*

*PolSKI system gwarancyjny spełnia zalecenie o istnieniu możliwości zewnętrznego wsparcia. W Raporcie mowa jest o wsparciu budżetowym. W polskim systemie przewidziano możliwość uzyskania środków z następujących źródeł zewnętrznych: w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej, z dotacji udzielonych – na wniosek BFG – z budżetu państwa oraz z kredytu udzielonego przez Narodowy Bank Polski.*

Raport wskazuje, że w przypadku wyboru systemu *ex ante* należy dokładnie zdefiniować politykę zarządzania zgromadzonymi środkami. Polityka ta powinna mieć na uwadze bezpieczeństwo funduszy oraz zdolność do korzystania ze środków w chwili pojawienia się konieczności dokonania wypłat.



Praktyka stosowana w różnych państwach pozwala dostrzec pewne prawidłowości co do wykorzystywania modeli *ex post* i *ex ante*.

- Państwa, w których upadłości banków są bardzo rzadkie lub wcale nie występują, częściej stosują systemy *ex post*. Postawa taka wydaje się racjonalna z uwagi na uniknięcie kosztów tworzenia funduszu. W tych krajach gwarancje depozytów są regulacją prawną, która ma stabilizować system bankowy przez sam fakt istnienia. Nie oczekuje się natomiast praktycznego działania systemu na dużą skalę. Tego rodzaju systemy występują np. w Holandii, Irlandii, Szwajcarii.

---

## Problemy i poglądy

---

- Niektóre państwa odchodzą od systemu *ex post* na rzecz systemu *ex ante*. Tego rodzaju proces dokonał się we Francji, która zreformowała system w 1999 r.
- Systemy *ex post* są najbardziej popularne w Europie. Na kontynencie amerykańskim, gdzie również systemy gwarancyjne reprezentują wysoki poziom organizacji, działają one tylko w formule *ex ante*.
- Państwa przeżywające częste lub długotrwałe kryzysy bankowe opierają się na systemach *ex ante*.
- Ciekawym doświadczeniem może stać się działalność japońskiego systemu gwarancyjnego. Finansowanie japońskiego funduszu opierało się na polityce stałych opłat rocznych. Z uwagi na kryzys, jaki wystąpił w japońskim systemie bankowym, środki funduszu zostały wyczerpane, a obecna działalność finansowana jest głównie z emisji obligacji przeprowadzanej przez fundusz japoński. Oczekuje się, że obecne zadłużenie zostanie stopniowo spłacone z przyszłych opłat rocznych. Obserwacja doświadczeń japońskich dostarczy informacji o skuteczności polityki stałej (niskiej) składki zbieranej w długim okresie. Obecny stan finansów funduszu japońskiego sugeruje, że dotychczasowej polityki finansowej można nie utrzymać w dłuższym okresie z powodu dużego i wciąż rosnącego zadłużenia.

### Wysokość opłat

W systemach *ex post* kwestia wysokości opłat jest sprawą drugorzędną, ponieważ za każdym razem koszty nakładane na banki wynikają z kalkulacji zobowiązań spowodowanych konkretną upadłością, która miała miejsce. Co prawda w systemach *ex post* także istnieją określone w prawie granice możliwych obciążeń, ale w praktyce mają one mniejsze znaczenie.

Raport prezentuje dwa możliwe podejścia do opłat w systemach *ex ante*:

- Mogą zostać ustalone stałe opłaty zbierane w długim okresie. Podejście to sprawia, że finansowe zasoby systemu gwarancyjnego fluktuują w zależności od kondycji sektora bankowego i potrzeb związanych z wypłatą depozytów. Zmiany w zasobach finansowych systemu nie wpływają na zmianę opłat wnoszonych na rzecz systemu. W tym podejściu wypłacalność funduszu powinna być gwarantowana przez rząd, który zapewniłby awaryjne finansowanie, w przypadku gdy środki funduszu okazałyby się niewystarczające.
- Opłaty mogą być zmienne w zależności od kondycji sektora bankowego i potrzeb systemu gwarantowania depozytów. W tym przypadku również możliwe są różne podejścia do różnicowania opłat:
  - z reguły dopuszczalne przedziały zmienności opłat ustalone są przez przepisy prawne,
  - możliwe jest ustalenie maksymalnej, docelowej wielkości zakumulowanego funduszu. Wielkość ta z reguły zależy od wartości depozytów gwarantowanych w systemie bankowym. Wtedy opłaty pobierane są do momentu uzyskania zakładanej wielkości funduszu. Raport zaleca, aby docelowa wielkość funduszu była taka, aby minimalizować możliwość pojawienia się niewypłacalności systemu gwarancyjnego. Podkreśla się jednak, że dokonanie szacunku potencjal-



---

## Bezpieczny Bank

---

nych strat jest w praktyce bardzo trudne. Ogólnie, systemy funkcjonujące w bardziej zmiennych gospodarkach powinny mieć wyższe docelowe pułapy funduszy.

*Kwestie związane z ewentualną docelową wielkością funduszy byłyby istotne dla BFG w kontekście zmiany systemu i przejścia na model ex ante. Należałoby wtedy przyjąć, że docelowy fundusz w warunkach polskich powinien być relatywnie duży (np. większy w porównaniu z pułapem obowiązującym w Stanach Zjednoczonych, a wynoszącym 1,25% depozytów gwarantowanych<sup>6)</sup>).*

Raport stwierdza, że system z wyznaczonym docelowym, maksymalnym poziomem funduszu prowadzi *de facto* do systemu *ex post*, którym się staje po osiągnięciu przez zgromadzony fundusz wyznaczonego poziomu. Co więcej, podkreśla się, że system taki prowadzi do sytuacji, w której banki ponoszą wyższe koszty w okresie zlej i niższe w okresie dobrej koniunktury.

*Z tymi wnioskami Raportu nie można się jednak w pełni zgodzić. Są one słuszne jedynie w przypadku, gdy docelowy poziom funduszu ustalony jest na niskim poziomie. Wtedy faktycznie charakter systemu jest zbliżony do systemu ex post<sup>7)</sup>. Jeżeli jednak wielkość funduszu docelowego jest określona na odpowiednio wysokim poziomie, wtedy wnioski Raportu nie mają zastosowania. Co więcej, dostatecznie duży fundusz przeciwdziała, a nie pogłębia cykli koniunkturalnych.*

Raport stwierdza, że system gwarancyjny może zarządzać więcej niż jednym funduszem. Wielość funduszy może wynikać z dedykowania ich różnym rodzajom instytucji depozytowych. W takiej sytuacji zaleca się, aby różnice między funduszami dla różnych rodzajów instytucji nie powodowały różnicowania pozycji konkurencyjnej tych instytucji. Innymi słowy, zaleca się, aby wszystkie instytucje depozytowe podlegały podobnym zasadom gwarantowania depozytów.

*W polskich warunkach kwestia oddzielnych funduszy gwarantowania depozytów może odnosić się do trzech rodzajów instytucji depozytowych: banków komercyjnych, banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK). Pierwsze dwa rodzaje instytucji uczestniczą we wspólnym systemie gwarantowania depozytów. W zakresie gwarancji depozytów korzystają one z równych praw i obowiązków<sup>8)</sup>. SKOK-i tworzą jednak zupełnie odrębny system gwarantowania depozytów, a różnice między systemami mogą być źródłem różnicowania pozycji konkurencyjnej. Być może elementem porządkującym byłoby włączenie SKOK-ów do systemu BFG i zunifikowanie w ten sposób gwarancji depozytów dla wszystkich instytucji depozytowych. Wymagałoby to zapewne także włączenia SKOK-ów pod nadzór bankowy i zmiany prawa bankowego.*



Doświadczenie innych państw:

---

---

---

## Problemy i poglądy

---

- Na świecie istnieje wiele systemów, w których jest więcej niż jeden fundusz gwarancyjny. Czasami odrębność funduszu występuje na poziomie finansowym, gdy jedna instytucja zarządza finansowo wyodrębnionymi środkami dla różnych klas podmiotów objętych gwarancjami, lub na poziomie instytucjonalnym, gdy istnieje odrębność instytucji gwarancyjnych.

Przykładem pierwszego rozwiązania są Stany Zjednoczone, w których Federal Deposit Insurance Corporation zarządza dwoma funduszami: Savings & Loans Insurance Fund i Bank Insurance Fund. Obecnie rozważa się plany połączenia obu funduszy. Przykład Stanów Zjednoczonych ilustruje także tendencję długookresową charakteryzującą konsolidację systemów gwarancyjnych. Przed kryzysem lat 80. istniała odrębność instytucjonalna. Wtedy sektor banków oraz sektor kas oszczędnościowo-pożyczkowych posiadał odrębne instytucje gwarancyjne. Unifikacja działalności pod zarządem FDIC nastąpiła w wyniku bankructwa i niewypłacalności instytucji odpowiedzialnej za gwarantowanie depozytów kas oszczędnościowo-pożyczkowych.

### **System uzależniania składek od ryzyka działalności banku**

Systemy obliczania składek można podzielić na składki o jednolitej stopie (*flat rate premium*) i składki o stopie uzależnionej od ryzyka (*risk adjusted premium*).

Jako zaletę systemów o jednolitej stopie Raport wskazuje prostotę kalkulacji składki i łatwość administrowania systemem, w którym opłaty są łatwe do wyliczenia i weryfikacji.

Wadą tego rozwiązania jest to, że może ono skłaniać banki do podejmowania większego ryzyka. Takie działanie nie jest bowiem obciążone wyższym kosztem finansowym gwarancji depozytów. Innymi słowy, w systemach o jednolitej stopie opłat istnieje większe niebezpieczeństwo rozwoju zjawiska *moral hazard*. Aby temu przeciwdziałać, Raport zaleca wprowadzenie kar i innych środków dyscyplinujących w stosunku do banków, które podejmują nadmierne ryzyko.

*Wydaje się, że zalecenie to bardziej dotyczy nadzorców bankowych niż systemu gwarancyjnego, który (przeważnie) takich uprawnień nie posiada. Tak też należy odczytywać to zalecenie w polskim kontekście. System BFG jest systemem o jednolitej stawce opłat. BFG jednak nie ma możliwości dyscyplinowania banków w podejmowaniu przez nie nadmiernego ryzyka operacyjnego.*

Podstawową zaletą systemu opłat uzależnionych od ryzyka jest ograniczanie tendencji do podejmowania przez banki nadmiernego ryzyka. Składka dla banków działających bardziej ryzykownie jest wyższa, co sprawia, że nie są one skłonne do podejmowania działalności o wysokim ryzyku.

Wadą systemu jest konieczność przeprowadzania pogłębionych analiz finansowych banków objętych systemem gwarancyjnym. Analizy są konieczne do oszacowania ryzyka. Raport potwierdza fakt, że prawidłowe oszacowanie ryzyka banku jest niezwykle trudne. Wymaga skomplikowanych systemów analitycznych oraz dostatecznie pełnych informacji. Informacje powinny być dostępne regularnie w wyznaczonych przedziałach czasowych. System różnicowania składki powinien być prze-

---

## Bezpieczny Bank

---

rzysty. Przy tym systemie należy rozważyć możliwość zakłóceń w systemie bankowym powstałych w wyniku nałożenia na słabe banki podwyższonych opłat. Co więcej, system różnicowania opłat wymaga odpowiedniego zaplecza organizacyjno-administracyjnego.

Raport nie zaleca żadnego z dwóch rozważanych systemów, podkreślając jedynie, że kraje, które niedawno wprowadziły system gwarantowania depozytów, częściej decydują się na system opłat oparty na jednolitej stawce.

*Polski system gwarancyjny stosuje stawki tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych niezależne od ryzyka działalności poszczególnych banków. Ale elementem różnicującym opłatę roczną na działalność pomocową BFG jest przyjęcie za jej podstawę wielkości aktywów ważonych ryzykiem. To rozwiązanie sprawia, że banki mające bardziej ryzykowny portfel aktywów wnoszą wyższe opłaty. Wprowadzenie zróżnicowanych stawek składki na fundusz ochrony środków gwarantowanych wymagałoby zmiany systemu gwarantowania, przejścia na system finansowania gwarancji ex ante oraz opracowania systemu, który spełniałby jednocześnie dwa warunki. Po pierwsze, powinien prawidłowo określać ryzyko działalności banku, po drugie powinien być maksymalnie przejrzysty i względnie prosty, aby nie było żadnych wątpliwości, jaką opłatę powinien wnieść dany bank.*



Analizując światowe tendencje należy podkreślić, że wiele systemów wprowadziło zróżnicowanie opłat ze względu na ryzyko działalności danego banku. Krok ten był jednak z reguły elementem rozwoju systemu, a metody różnicowania wypracowano na podstawie zdobytych doświadczeń.

Kraje, które wprowadziły różnicowanie składek ze względu na ryzyko banku:

- Stany Zjednoczone reformowały swój system gwarancyjny w 1991 r. Działania modyfikujące były wynikiem kryzysu bankowego lat 80., który dotknął głównie kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. Wtedy wprowadzono także różnicowanie opłat ze względu na dwa czynniki: siłę kapitałową banku oraz ocenę ogólnego stanu finansowego.
- Różnicowanie składki wprowadził także system gwarantowania depozytów niemieckich banków komercyjnych. System ten działający przy Związku Banków Niemieckich nie publikuje danych finansowych, nie przedstawił także szczegółów systemu różnicowania składek.
- W 1999 r. dokonano reformy systemu francuskiego. Główną zmianą było przejście na system *ex ante*, lecz oprócz tej zmiany zróżnicowano również opłaty na rzecz funduszu ze względu na ryzyko związane z działalnością poszczególnych banków. Dostępne źródła nie podają szczegółów systemu.
- O swych zamierzeniach reformy systemu w kierunku zróżnicowania składek informują Japończycy, których system w wyniku załamania rynku bankowego w latach 90. poniósł tak znaczące koszty, iż zmuszony był do wyemitowania obligacji.
- Od początku powstania zróżnicowane opłaty miały systemy Włoch i Portugalii. System portugalski jest jednym z najprostszych. Różnicowanie składki odbywa

---

## Problemy i poglądy

---

się jedynie na podstawie wysokości współczynnika wypłacalności (im wyższy, tym niższe opłaty). System włoski należy natomiast do najbardziej skomplikowanych. Oparty jest na algorytmie opisanym w Statucie Funduszu odpowiedzialnego za gwarantowanie depozytów. Branych jest pod uwagę wiele elementów opisujących sytuację finansową banków. Korzystanie z niego wymaga skomplikowanych mechanizmów rachunkowych.

Bardzo oryginalny sposób różnicowania składki zastosowano na Węgrzech i w Grecji. Różnicowanie to nie jest związane z szacowaniem ryzyka związanego z działalnością banków. Na Węgrzech składkę różnicuje się ze względu na wielkość średniego depozytu w banku. Im ta wielkość jest niższa, tym wyższa jest stawka opłaty. W Grecji czynnikiem różnicującym jest wielkość banku (mierzona sumą depozytów). Banki duże płacą niższą stawkę.

### 5. POSZERZANIE WIEDZY SPOŁECZEŃSTWA O GWARANTOWANIU DEPOZYTÓW

Istotne miejsce w omawianym Raporcie zajmuje sprawa wiedzy społeczeństwa o systemie gwarantowania depozytów. Odpowiednia wiedza w społeczeństwie zapewnia bowiem zaufanie do systemu, a tym samym umożliwia realizację podstawowego celu systemu, jakim jest stabilizacja sektora bankowego. Promocja systemu gwarancyjnego pomaga także podtrzymać zaufanie do całego systemu bankowego.

Raport zaleca stworzenie programu informowania społeczeństwa, który:

- ❖ pogłębiałby wiedzę o zasadach działania systemu gwarantowania depozytów,
- ❖ prezentował specjalne informacje w sytuacji, gdy w systemie bankowym pojawia się upadłość banku (w przypadku konkretnej upadłości banku program informacyjny powinien zawierać szczegółowy poradnik dla deponentów tego banku, określający terminy i sposoby wypłat),
- ❖ powinien być skierowany do pracowników banków, szczególnie tych odpowiedzialnych za obsługę klientów,
- ❖ program informowania deponentów o możliwych upadłościach w systemie bankowym powinien być projektowany bardzo ostrożnie, aby nie wzbudzić niepokoju i nie zdestabilizować systemu bankowego.

*Rozwój Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przejawiał się m.in. w wypracowaniu programów informowania społeczeństwa, które są systematycznie realizowane. Nowelizacja ustawy o BFG pozwoliła na zobligowanie banków do uczestnictwa w działaniach w celu poszerzenia wiedzy o gwarancjach depozytów.*

*Wśród działań podjętych przez BFG w ciągu ostatnich 6 lat można m.in. wymienić: informacje w postaci ulotek dostępnych w bankach, reklamy telewizyjne, informacje w radiu i prasie, stworzenie strony internetowej, uruchomienie infolinii telefonicznej, organizowanie seminariów dla środowiska bankowego i naukowego, wydawanie periodyków, uruchomienie konkursu na najlepsze prace naukowe.*

*Należy także podkreślić, że proces informowania społeczeństwa jest procesem ciągłym i powinien być stałym zadaniem instytucji gwarancyjnej.*

---

## Bezpieczny Bank

---



Intensywność działalności promocyjno-informacyjnej podejmowanej przez fundusze gwarancyjne na świecie jest różna. W dużej mierze zależy od uprawnień systemu gwarancyjnego, jego możliwości organizacyjnych oraz od tego, czy dany system bankowy często doświadcza zjawiska upadłości bankowych.

- W Stanach Zjednoczonych agencja gwarantująca depozyty – FDIC – ma szerokie uprawnienia, łącznie z uprawnieniami nadzorczymi. Działalność informacyjna polega głównie na opracowywaniu informacji dostępnych w bankach. Zgodnie z amerykańskimi przepisami bankowymi w każdym oddziale bankowym przyjmującym depozyty musi znajdować się informacja o tym, czy depozyty są ubezpieczone w FDIC czy nie<sup>9)</sup>. Informacje takie z reguły znajdują się przy każdym okienku kasowym. Banki traktują gwarancje depozytów jako dobrą formę promocji własnego bezpieczeństwa.
- W Kanadzie akcje promocyjne prowadzone są na większą skalę i obejmują także reklamy telewizyjne. Co roku fundusz kanadyjski przeprowadza akcję promocyjną skierowaną do szerokiego kręgu społeczeństwa, wykorzystując wiele środków przekazu.
- Powszechnie stosuje się wydawanie broszur w przystępny sposób informujących o działaniu gwarancji depozytów. Informacje te z reguły w formie graficznej odwołują się do motywu ochrony, wprowadzając odpowiednie symbole graficzne (np. parasol) do przekazywanych treści, lub są nawet umieszczane w logo instytucji gwarancyjnych.

### Strona tytułowa broszury macedońskiego funduszu



Logo instytucji gwarantującej depozyty na Jamajce

---

## Problemy i poglądy

---

- Najbardziej powszechnym środkiem przekazu informacji o systemie stał się w ostatnich latach Internet. Duża część instytucji gwarancyjnych posiada swoje strony internetowe, na których znajdują się informacje dla deponentów.
- Najmniej uwagi informowaniu społeczeństwa poświęcają te systemy, w których nie występują upadłości bankowe (np. Holandia, Irlandia).

### Przypisy

- <sup>1)</sup> Forum Stabilności Finansowej to organizacja, która powstała 14 kwietnia 1999 r. z inicjatywy przedstawicieli krajów grupy G7. Jej celem jest promowanie stabilności finansowej, poprawa funkcjonowania rynków finansowych i obniżenie ryzyka systemowego. FSF tworzą przedstawiciele krajów grupy G7 oraz wielu organizacji międzynarodowych, m.in. MFW, Banku Światowego, Banku Rozliczeń Międzynarodowych.
- <sup>2)</sup> Za system efektywny uważa się w Raporcie taki system, który przyczynia się do stabilizowania systemu finansowego oraz skutecznie chroni mniej doświadczonych deponentów przed utratą ich wkładów w przypadku upadłości banku.
- <sup>3)</sup> Sytuacja opisywana w Raporcie dotyczy przypadku, w którym po upadłości banku gwarant depozytów nie ma dostępu do danych z uwagi na tajemnicę bankową.
- <sup>4)</sup> Stąd też pojawiają się kłopoty w tłumaczeniu niektórych kwestii związanych z upadłościami bankowymi. W terminologii anglojęzycznej występuje termin *closure* na określenie administracyjnej decyzji o zaprzestaniu działalności banku. W systemach, gdzie sąd orzeka o upadłości banku, występują zazwyczaj dwa istotne momenty w procesie upadłościowym: zawieszenie działalności oraz ogłoszenie upadłości banku. Należy przyjąć, że angielskie *closure* jest bliższe zawieszeniu działalności banku, ponieważ to właśnie zawieszenie wiąże się z faktycznym zaprzestaniem działalności bankowej, choć nie rozpoczyna procesu likwidacji majątku banku i zaspokajania wierzycieli.
- <sup>5)</sup> Raport, wskazując dodatkowe, zewnętrzne źródła finansowania gwarancji, traktuje je jako elementy „ostatniej szansy”, zapewniające wypłacalność systemu. Skorzystanie z tych źródeł może nastąpić jedynie w wyjątkowych wypadkach (bardzo duże upadłości lub kryzys systemu bankowego).
- <sup>6)</sup> W Estonii wielkość funduszu, po której przekroczeniu można zawiesić pobieranie składek, wynosi 3% depozytów gwarantowanych w systemie bankowym. W Argentynie (rozwiązania systemowe sprzed kryzysu gospodarczego), Chorwacji i Macedonii analogiczną wielkość ustalono na 5%.
- <sup>7)</sup> Ta uwaga dotyczy np. funduszu brytyjskiego przed reformą (listopad 2001), w którym jego docelowa wielkość została określona na 3 do 6 mln funtów.
- <sup>8)</sup> Uwaga ta nie dotyczy jednak zasad udzielania pomocy, które zawierają preferencje dla banków spółdzielczych.
- <sup>9)</sup> Uczestnictwo w systemie gwarancyjnym FDIC jest obowiązkowe dla większości amerykańskich banków, lecz nie dla wszystkich. Istnieje grupa banków stanowych, które nie muszą być członkami FDIC (niektóre z nich z możliwości tej korzystają, a ich depozyty nie są gwarantowane).