

- 11) Na podstawie artykułu G. Gadomskiego, *Ile i za co?*, „Gazeta Bankowa”, 1999, nr 22.
- 12) Pod uwagę brane były tylko ratingi przyznane przez: Fitch IBCA, Moody's Investors Service, Standard & Poor's oraz Thomson Financial Bankwatch.
- 13) Odpowiednikiem wskaźnika wartość funduszy własnych w SWO jest mnożnik kapitałowy.
- 14) Aktywa pracujące do aktywów ogółem. Wskaźnik ten zawiera podobne informacje jak wskaźnik udział innych aktywów w aktywach ogółem.
- 15) Bank nie osiągający odpowiednich wartości wskaźników ROA i ROS nie może osiągać dobrych wyników finansowych.
- 16) R. Bartkowiak, W. Konat, *System wczesnego ostrzegania jako narzędzie oceny sytuacji ekonomicznej banków w świetle doświadczeń BFG*, „Bezpieczny Bank”, 1999, nr 1/2.
- 17) R. Bartkowiak, W. Konat, I. Sowińska, *Kondycja bankowości detalicznej*, „Bank”, 1999, nr 5.
- 18) Wskaźnik ten mógłby zostać użyty przy porównaniach w grupach banków. Szerzej M. Iwanicz-Drozdowska, *Metody oceny działalności banku*, Poltext, Warszawa 1999, s. 65.
- 19) Wartość funduszy własnych w systemie wczesnego ostrzegania wpływa na wynik końcowy rankingu poprzez mnożnik kapitałowy.
- 20) Z grupy należności poniżej standardu do należności wątpliwych i z grupy należności wątpliwych do straconych lub z należności zagrożonych do należności normalnych.
- 21) Pod uwagę brane są wszystkie banki z wyjątkiem banków w stanie upadłości bądź likwidacji, w podziale na banki komercyjne i spółdzielcze.
- 22) Taką istotną przyczyną może być np. zmiana przepisów prawnych.
- 23) Fundusze własne.
- 24) Fundusze własne.
- 25) W 1999 roku była to grupa 12 banków, z których odrzucano 5 najlepszych.
- 26) Można dopuścić taką sytuację, gdy badane wskaźniki są rozłączne, tutaj nie są.
- 27) Maksymalna zmienność wynosiła 8 miejsc.

Z doświadczeń zagranicznych

Dr Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

NIEMIECKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Celem tworzenia systemów gwarantowania depozytów jest zapewnienie ochrony deponentom i stabilizacja systemu bankowego. Pierwsze powszechne systemy gwarancyjne powstały po doświadczeniach Wielkiego Kryzysu lat 20. Obecnie istnieją w większości krajów rozwiniętych oraz w wielu krajach rozwijających się i przechodzących transformację systemową¹⁾. Niemiecki system gwarantowania depozytów jest uważany za system bardzo korzystny dla deponentów i istotnie podnoszący konkurencyjność banków niemieckich. Z tego względu stał się przedmiotem analizy, która pozwoli określić, czy polski system gwarancyjny może skorzystać z doświadczeń niemieckich.

Gwarantowanie depozytów można podzielić na gwarantowanie bezpośrednie i pośrednie. Gwarantowanie bezpośrednie polega na wypłacaniu środków deponentom banków, które upadły, gwarantowanie pośrednie zaś – na wspieraniu finansowym banków przeżywających kłopoty, co chroni pośrednio interesy deponentów. W polskim systemie bankowym gwarantowanie bezpośrednie i pośrednie zostało przypisane jednej instytucji – Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. W niemieckim systemie bankowym występuje instytucjonalne oddzielenie funkcji gwarantowania bezpośredniego i pośredniego.

1. SYSTEM BEZPOŚREDNIEGO GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Niemiecki system bezpośredniego gwarantowania depozytów banków prywatnych²⁾ złożony jest z dwóch podsystemów:

- ❖ dobrowolnego, który działa przy Związku Banków Niemieckich (*Bundesverband deutscher Banken – BDB*) od 1966 roku,
- ❖ obowiązkowego, który zaczął funkcjonować w sierpniu 1998 roku, stosownie do wymogów Dyrektywy Unii Europejskiej 94/19/EC³⁾.

Oba podsystemy mają wobec siebie charakter komplementarny. Najpierw zostanie omówiony system dobrowolny (punkt 1.1), który uchodzi za wzorcowy, ponieważ zapewnia praktycznie nieograniczone – z punktu widzenia deponenta – gwarancje, w dalszej części artykułu zaś system obowiązkowy (punkt 1.2).

1.1. System dobrowolny

System dobrowolny został utworzony w 1966 roku przez banki prywatne, będące członkami Związku Banków Niemieckich, i początkowo oferował gwarancje na poziomie 10.000 DEM, następnie zaś do 1976 roku – 20.000 DEM. W 1974 roku upadł Bank Herstatt, który był członkiem systemu gwarancyjnego. Jego upadek był głośny z racji tego, iż popadł w kłopoty w wyniku zbyt dużego zaangażowania w spekulacyjne operacje walutowe⁴⁾. Podważyło to zaufanie do sektora bankowego. Jednocześnie istniała duża konkurencja ze strony kas oszczędnościowych (*Sparkassen*), które posiadają 100% gwarancje władz lokalnych⁵⁾. W związku z tym banki prywatne podjęły decyzję o istotnym podniesieniu poziomu gwarancji do 30% funduszy własnych danego banku⁶⁾ na jednego deponenta. Można było przyjąć rozwiązanie tak korzystne dla deponentów, ponieważ niemiecki system bankowy był i jest systemem silnym, a upadłości banków mają charakter marginalny.

System gwarancyjny BDB jest systemem dobrowolnym, jednak każdy bank, który chce być postrzegany jako wiarygodny, stara się zostać jego członkiem. Gwarancjami są objęte – uogólniając – depozyty podmiotów innych niż banki⁷⁾, z wyłączeniem:

1. członków zarządu banku,
2. członków rady nadzorczej,
3. właścicieli oraz
4. małżonków, niepełnoletnich dzieci i osób działających w imieniu wyżej wymienionych.

Banki–członkowie systemu płacą roczną składkę (do 30 czerwca danego roku) w wysokości 0,03% zobowiązań wobec podmiotów niebankowych z końca poprzedniego roku⁸⁾. Składkę w takiej wysokości płacą banki, które otrzymały najwyższy rating, tj. A (system ratingowy zostanie opisany w dalszej części artykułu). W szczególnych przypadkach Zarząd BDB może ustalić inną podstawę naliczania składki. Banki, które aplikują do systemu płacą opłatę członkowską w wysokości 0,09% podstawy naliczania składek, ale nie mniej niż 25.000 DEM, jeżeli prowadzą już działalność przez trzy lata. W przypadku banków, które działają krócej, składka jest naliczana w wysokości 0,12% funduszy własnych banku, ale nie mniej niż 25.000DEM. Ostateczne rozliczenie następuje po trzech latach działalności banku.

Władze Związku Banków Niemieckich mogą uchwalić niższe składki, gdy wartość środków zgromadzonych przez Fundusz przekroczy satysfakcjonujący poziom. Dodatkowo Związek może zwolnić bank z płacenia składek, jeżeli bank ten płacił je przez co najmniej 20 lat i posiada rating A. W szczególnych przypadkach – gdy konieczne jest dysponowanie przez Fundusz większą kwotą środków – wysokość składek może zostać podwojona.

System funkcjonujący przy BDB jest systemem dobrowolnym, a więc określone zostały warunki przyjmowania banków. Wymaga się, aby bank:

- ❖ posiadał fundusze własne na poziomie wymaganym przez władze nadzorcze,
- ❖ posiadał co najmniej dwóch doświadczonych menedżerów,
- ❖ nie wzbudzał podejrzeń, iż pod wpływem dużych akcjonariuszy jego interesy mogą być prowadzone nierzetelnie,
- ❖ wykazywał odpowiedni poziom zysków i płynności, a także przestrzegał wszystkich wymogów określonych w prawie bankowym i przepisach wykonawczych,
- ❖ był członkiem Związku Rewizyjnego Banków Niemieckich (*Prüfungsverband deutscher Banken – PDB*),
- ❖ posiadał rating A wydany przez Związek Rewizyjny Banków Niemieckich,
- ❖ spełniał wszystkie kryteria członkostwa w BDB.

Oprócz powyższych warunków w praktyce najwięksi akcjonariusze (co najmniej 10% kapitału banku) muszą zadeklarować swoją odpowiedzialność finansową w przypadku upadłości banku (*Patronaterklärung*).

W Funduszu bardzo ważną rolę odgrywa działalność Związku Rewizyjnego Banków Niemieckich. Ocena PDB jest istotna w momencie, kiedy bank chce stać się członkiem systemu dobrowolnego, a także przez cały czas jego członkostwa. PDB przeprowadza w bankach–członkach systemu inspekcje z określoną przez siebie częstotliwością. Przy określaniu częstotliwości są brane pod uwagę dwa kryteria: data ostatniej inspekcji oraz bieżąca sytuacja finansowa. Ponadto każdy bank otrzymuje rating wystawiony przez PDB, oparty na indywidualnej ocenie bezpieczeństwa banku. Skala ratingów jest następująca: A (najlepszy), B, C-1, C-2, C-3 (najgorszy). Tylko banki z ratingiem A płacą składki w normalnej wysokości, pozostałe zaś – składki podwyższone o maksimum 250%. System składek oparty na ocenie ryzyka został wprowadzony w 1997 roku.

Członkostwo banku w dobrowolnym systemie gwarantowania depozytów może wygasnąć, jeżeli zaistnieją określone okoliczności:

- ❖ bank przestanie być członkiem Związku Banków Niemieckich bądź Związku Rewizyjnego Banków Niemieckich,
- ❖ bank zostanie wykluczony z systemu, ponieważ nie spełnia kryteriów określonych dla banków przystępujących (z wyłączeniem ratingu) bądź nie wypełnia w istotnym stopniu swoich zobowiązań wobec Funduszu.

1.2. System obligatoryjny

Oprócz opisanego powyżej systemu dobrowolnego, od sierpnia 1998 roku w Niemczech funkcjonuje system obowiązkowy, który został utworzony ustawowo, stosownie do wymogów Dyrektywy Unii Europejskiej. Kwota gwarancji została ustalona na poziomie 20.000 euro, przy czym gwarancjami objęto 90% wartości depozytów dla jednego deponenta. Lista depozytów i deponentów objętych gwarancjami jest zgodna z Dyrektywą UE, a więc gwarancje mają węższy zakres podmiotowy i przedmiotowy niż oferowane przez system dobrowolny.

Dyrektywa UE określa maksymalny okres niedostępności depozytów na 3 miesiące. Rozwiązania przyjęte w Niemczech uwzględniają w pełni te wymogi.

Federalny Urząd Nadzoru Bankowego (*Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen – BAK*) jest zobligowany do ogłoszenia niedostępności depozytów w ciągu 21 dni od powzięcia wiadomości o tym, iż bank nie jest w stanie regulować swoich zobowiązań z tytułu depozytów. Po ogłoszeniu niedostępności Federalny Urząd Nadzoru Bankowego informuje określony fundusz gwarancyjny, ten zaś wszystkich wierzycieli danego banku. Fundusz podejmuje wszelkie działania, które są niezbędne w celu wypłacenia depozytów w okresie 3 miesięcy (w szczególnych przypadkach okres ten może być przedłużony). Deponenti są zobligowani do potwierdzenia swoich roszczeń w okresie 1 roku od zawiadomienia.

Ustawa określa, iż powinny zostać utworzone trzy fundusze gwarancyjne: dla banków prywatnych, banków publicznych oraz innych. Banki, które są członkami solidarnościowych systemów, tj. kasy oszczędnościowe i banki spółdzielcze, nie muszą stawać się członkami innego funduszu, dopóki ich macierzysty gwarantuje płynność i wypłacalność. Federalny Urząd Nadzoru Bankowego sprawuje nadzór nad tymi funduszami. Zgodnie z ustawą fundusze gwarancyjne są administrowane przez bank *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*, który w uproszczeniu można uznać za odpowiednik polskiego Banku Gospodarstwa Krajowego. Ta sfera jego działalności jest również nadzorowana przez BAK. Za administrowanie funduszami gwarancyjnymi KfW otrzymuje stosowne wynagrodzenie. Ustawa przewiduje istnienie funduszy gwarancyjnych dla instytucji prawa prywatnego, prawa publicznego i innych. Bank może wystąpić do władz nadzorczych z wnioskiem o przyporządkowanie go do innego funduszu niż wynika to z formy prawnej banku.

Zadania funduszy gwarancyjnych polegają na:

- ❖ pobieraniu składek od należących do nich banków,
- ❖ lokowaniu środków z uwzględnieniem konieczności dywersyfikacji ryzyka, bezpieczeństwa i płynności inwestycji oraz odpowiedniej stopy zwrotu,
- ❖ wypłacaniu – w przypadku spełnienia warunków gwarancji – wierzycielom banku kwot gwarantowanych.

Zgodnie z zapisami ustawowymi Federalne Ministerstwo Finansów może podjąć decyzję o przeniesieniu administrowania funduszami do spółki prywatnej. Stało się tak w przypadku banków prywatnych i publicznych. Jedyne fundusz, jaki jest administrowany przez KfW to fundusz instytucji pośrednictwa finansowego (*Finanzdienstleister*). Do systemu obligatoryjnego banki wnoszą składki (do 30 września danego roku). Ministerstwo Finansów reguluje w sposób szczegółowy zasady naliczania i odprowadzania składek, przy czym może ono w drodze rozporządzenia przenieść to uprawnienie na Federalny Urząd Nadzoru Bankowego.

Jeżeli środki finansowe nie są wystarczające do uregulowania zobowiązań z tytułu gwarantowania depozytów, fundusz może zebrać dodatkową składkę bądź zaciągnąć kredyt. Jeżeli zaś posiadane środki finansowe są wystarczające do pokrycia potencjalnych zobowiązań wynikających z wypłat depozytów, składki mogą zostać obniżone bądź nawet zawieszane. Fundusze gwarancyjne mają

prawo przeprowadzania inspekcji w bankach samodzielnie bądź przez osobę działającą na ich zlecenie. Celem inspekcji jest stwierdzenie, czy mogą wystąpić problemy ze spłatą zobowiązań z tytułu depozytów. Przeprowadzanie inspekcji wymaga zgody Federalnego Urzędu Nadzoru Bankowego. Pomimo iż system ten jest obligatoryjny, bank może zostać z niego wykluczony, jeżeli w sposób istotny nie wypełnia swoich zobowiązań wobec funduszu. Wykluczenie może nastąpić za zgodą BAK. Należy zaznaczyć, że fundusz gwarancyjny odpowiada wtedy za zobowiązania banku, powstałe do momentu wykluczenia⁹¹.

Omawiana ustawa wywołała również zmiany w funkcjonowaniu dobrowolnego systemu gwarancyjnego BDB. Banki prywatne zdecydowały się utworzyć spółkę z o.o. (*Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH*), która przejęła od KfW funkcję zarządzania obowiązkowym systemem gwarancyjnym dla banków prywatnych, opartym na zasadach opisanych powyżej. Dodatkowo dobrowolny fundusz gwarancyjny w dalszym ciągu zapewnia gwarancje na zasadach wcześniej ustalonych. Z punktu widzenia deponentów nie zaszły żadne zmiany, z punktu widzenia zaś banków prywatnych zmiana polega głównie na konieczności płacenia składek do dwóch funduszy: obowiązkowego i dobrowolnego. Zadeklarowano jednak, że wprowadzenie systemu obowiązkowego nie zwiększy obciążeń banków. W przypadku upadłości banku, system obowiązkowy wypłaca depozyty na określonych zasadach (90% do wysokości 20.000 euro). Następnie dla banków-członków systemu dobrowolnego wypłacane są dodatkowe gwarancje: dla 10% z 20.000 euro oraz środki deponentów nie objęte gwarancjami. W przypadku gdyby system obligatoryjny nie był w stanie wypłacić środków, wtedy system dobrowolny odgrywa rolę „rezerwy” dla systemu obligatoryjnego.

2. SYSTEM POŚREDNIEGO GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Zadanie pośredniego gwarantowania depozytów w systemie niemieckim spoczywa na LIKO – Banku (*Liquiditäts – Konsortial Bank GmbH*). Został on utworzony w 1974 roku po upadku Banku Herstatt. Główną przyczyną jego upadłości były problemy z płynnością wywołane zbyt dużym zaangażowaniem w operacje walutowe i niemożnością wypełnienia swoich zobowiązań. Stwierdzono, iż gdyby istniała wtedy instytucja wspomagająca płynność banków, to nie doszłoby do upadku. Wspomaganie płynności polegałoby na udzielaniu pożyczek. LIKO – Bank został utworzony przez banki z pomocą banku centralnego. Decyzję o przyznaniu pomocy na podtrzymanie płynności podejmuje komitet kredytowy, w skład którego wchodzi 4 instytucji: Bundesbanku, Związku Banków Niemieckich, Związku Kas Oszczędnościowych oraz Związku Banków Spółdzielczych. Przez około 25 lat działalności LIKO – Bank nie udzielił żadnej pożyczki. Można wymienić dwie przyczyny. Po pierwsze, niemiecki system bankowy jest silny i jego kondycja jest dobra, po drugie zaś należy domniemywać, iż procedura przyznawania pomocy z punktu widzenia płynności jest zbyt długa.

3. PODSUMOWANIE

Jak wspomniano na wstępie, niemiecki system gwarantowania depozytów banków prywatnych jest uznawany za system wzorcowy. Czy można skorzystać z jego doświadczeń? Należy sądzić, że jest to możliwe, ale wymagałoby wprowadzenia wielu zmian, w tym legislacyjnych.

Niemiecki obligatoryjny system gwarancyjny posiada możliwość przeprowadzenia inspekcji w bankach oraz wykluczania z systemu banków, które naruszają swoje zobowiązania wobec instytucji gwarancyjnej. Cenne byłoby wprowadzenie takich rozwiązań, ponieważ mogłoby się przyczynić do zwiększenia dyscypliny w sektorze bankowym. Obecnie BFG może przeprowadzać kontrole – o ograniczonym zakresie – jedynie w bankach, które otrzymały pomoc finansową, nie istnieje zaś możliwość wykluczenia banku z systemu.

Ważne byłoby również wprowadzenie zmiany w zakresie tworzenia przez banki funduszu ochrony środków gwarantowanych. Celowe jest bowiem akumulowanie składek banków w celu posiadania większego zabezpieczenia dla pokrycia ewentualnych zobowiązań wynikających z wypłat środków gwarantowanych deponentom. Warto zwrócić przy tej okazji uwagę na jeszcze jedną kwestię. Niemiecki system dobrowolny banków prywatnych nie obniżał poziomu składek (wyrażonych w procentach podstawy naliczania) płaconych przez banki, pomimo że od początku swojego istnienia zgromadził już okazały majątek i nie było potrzeby jego zwiększania, ponieważ system bankowy był bezpieczny. Uzasadnienie takiego postępowania było jedno – warto gromadzić środki na „czarną godzinę”.

Bardzo istotne jest różnicowanie składek płaconych przez banki w zależności od poziomu podejmowanego ryzyka (ocena ratingowa). Niemiecki system dobrowolny wprowadził takie rozwiązanie w 1997 roku. W dłuższej perspektywie czasowej przyjęcie takiej zasady byłoby celowe w polskim systemie obligatoryjnym¹⁰⁾.

Ostatnią kwestią wartą uwagi jest instytucjonalne oddzielenie funkcji gwarantowania bezpośredniego i pośredniego. Jak wskazuje praktyka, LIKO – Bank nie wykazał celowości swojego istnienia. Oddzielenie tych dwóch funkcji nie sprawdziło się i lepszym rozwiązaniem jest skupienie ich w jednej instytucji, co niewątpliwie zapewni większą elastyczność i przejrzystość w podejmowaniu decyzji. Jeżeli banki działające w Polsce zdecydowałyby się na utworzenie dobrowolnego systemu gwarantowania depozytów, wtedy można by skorzystać z wielu doświadczeń niemieckich, m.in. w zakresie warunków przystępowania, kontroli banków-członków oraz nadawania im ratingów.

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska

Przypisy

- ¹⁾ Szerzej: H. Polijaniuk, *Zagraniczne systemy gwarantowania depozytów – rozwiązania zalecane i praktykowane*, w tym samym numerze.
- ²⁾ Grupa ta obejmuje prywatne banki komercyjne (łącznie z prywatnymi bankierami), banki hipoteczne, kasy oszczędnościowo-budowlane oraz inne (instytucje specjalizujące się w kredycie ratalnym, banki o specjalnych funkcjach). Obok banków prywatnych występują w niemieckim systemie bankowym banki publiczne, tj. banki, których właścicielami jest państwo, kraje związkowe (landy) bądź władze lokalne, oraz banki spółdzielcze. Mają one odrębne systemy gwarancyjne, które nie będą przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.
- ³⁾ Kraje członkowskie miały wprowadzić jej uregulowania do 1 lipca 1995 roku.
- ⁴⁾ Dodatkowo jego upadłość była klasycznym przykładem ryzyka rozliczeniowego (*settlement risk*), które odczuły m.in. banki amerykańskie.
- ⁵⁾ Banki spółdzielcze i kasy oszczędnościowe utworzyły własne systemy gwarancyjne o charakterze solidarnościowym, które gwarantują wszystkim bankom-członkom płynność.
- ⁶⁾ Obecnie 30% sumy funduszy własnych podstawowych i funduszy uzupełniających w wysokości nie przekraczającej 25% funduszy podstawowych. Zgodnie z regulacjami nadzorczymi fundusze własne uzupełniające nie mogą przekroczyć 100% funduszy podstawowych.
- ⁷⁾ Odsetki są również gwarantowane, ale tylko do wysokości wynikającej ze średniego oprocentowania rynkowego, podawanego przez Bundesbank w opracowaniach statystycznych.
- ⁸⁾ Każdy typ banków – ze względu na specyfikę prowadzonej działalności – ma szczegółowo określoną bazę do szacowania wielkości składki.
- ⁹⁾ Bank jest informowany o wykluczeniu (ogłoszenie wykluczenia), przy czym jest ono zawieszane na okres 12 miesięcy. Jeżeli w ciągu tego okresu bank nie ureguje swoich zobowiązań wobec funduszu, wtedy jest z niego faktycznie wykluczony. Gwarancjami objęte są depozyty, które powstały do momentu ogłoszenia wykluczenia.
- ¹⁰⁾ W niektórych krajach rozwiązania takie są przyjęte w systemach obligatoryjnych, np. USA, Portugalia.