

Nr 2-3(35) 2007

**BEZPIECZNY
BANK**

BFG

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

BEZPIECZNY BANK jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku.

Misją czasopisma jest wspomaganie rozwoju badań i propagowanie wiedzy z zakresu gwarancji depozytów, bezpieczeństwa finansowego banków oraz stabilności systemu finansowego.

KOMITET REDAKCYJNY:

Dr Robert Jagiełło – Redaktor Naczelny

Arkadiusz Huzarek

Krzysztof Pietraszkiewicz

Dr Jan Koleśnik – Sekretarz Redakcji

Robert Stasiak – Sekretarz Redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA:

Prof. dr hab. Małgorzata Zaleska – Przewodnicząca

Prof. dr hab. Andrzej Gospodarowicz

Prof. dr hab. Alfred Janc

Prof. dr hab. Jerzy Nowakowski

Prof. dr hab. Stanisław Owskiak

Prof. dr hab. Jan Szambelańczyk

Artykuły publikowane w Bezpiecznym Banku są recenzowane.

RECENZENCI:

Prof. dr hab. Jan Szambelańczyk

Dr Agnieszka Alińska

Publikowane artykuły przedstawiają opinie i poglądy autorów i nie wyrażają oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

REDAKCJA:

Krystyna Kawerska

WYDAWCA:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4

00-546 Warszawa

SEKRETARIAT REDAKCJI:

Robert Stasiak

Telefon: 0-prefiks-22-58-30-574

e-mail: Robert.Stasiak@bfg.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 0-22 635 03 01, 0-22 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

W numerze

Z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

1. Sprawozdanie z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 2006 roku (skrót) 5
2. O wpływie zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań na kierunki zmian instytucjonalno-systemowych i funkcjonalnych sieci bezpieczeństwa finansowego (omówienie dyskusji) 50

Problemy i poglądy

1. Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego – *Olga Szczepańska* 61
2. Współpraca Systemu Gwarantowania Depozytów z innymi ogniwami Sieci Bezpieczeństwa Finansowego – *Marek Pyła* 79
3. Kierunki prac Unii Europejskiej w dziedzinie gwarantowania depozytów, wnioski dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – *Tomasz Obal* 86
4. Budowa zintegrowanego systemu ochrony klientów instytucji finansowych w Polsce – *Małgorzata Zaleska, Jan Koleśnik, Tomasz Obal* 98

Z działalności BFG

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO W 2006 ROKU (SKRÓT)

I. DZIAŁALNOŚĆ GWARANCYJNA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

1. Źródła finansowania działalności gwarancyjnej

Podstawowym źródłem finansowania działalności gwarancyjnej są środki gromadzone przez banki w postaci funduszy ochrony środków gwarantowanych (*fośg*). Obowiązek tworzenia tych funduszy mają wszystkie banki będące uczestnikami polskiego systemu gwarantowania depozytów, tj. krajowe banki komercyjne i spółdzielcze. Wysokość funduszy określana jest jako iloczyn sumy zgromadzonych w banku depozytów, stanowiących podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej, i stawki procentowej, ustalonej corocznie przez Radę BFG. Maksymalny poziom stawki procentowej, według której banki są zobowiązane tworzyć fundusze ochrony środków gwarantowanych, wynosi 0,4%. Rada BFG, uwzględniając potencjalne zagrożenia w sektorze bankowym, w uchwale nr 19/2005 z 17 listopada 2005 roku określiła poziom stawki procentowej tworzenia *fośg* na 2006 rok w wysokości 0,19% sumy środków pieniężnych stanowiących podstawę obliczania

kwoty rezerwy obowiązkowej. W 2006 roku utworzony przez wszystkie banki i utrzymywany w ich aktywach fundusz ochrony środków gwarantowanych wyniósł 761 932,3 tys. zł. Pomimo zidentyfikowanych zagrożeń i występującego ryzyka w sektorze bankowym, w 2006 roku nie doszło do upadłości żadnego banku, co spowodowało, że fundusz ten nie był wykorzystywany.

Należy podkreślić, że sposób tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych nie wpływa na ich obciążenia finansowe. Ogranicza jedynie swobodę dysponowania niewielką – w stosunku do ich sumy bilansowej – częścią środków finansowych (na koniec grudnia 2006 roku było to 0,14% sumy bilansowej netto). Środki stanowiące pokrycie funduszy są utrzymywane w formie skarbowych papierów wartościowych lub bonów pieniężnych NBP, co przynosi bankom dochody odsetkowe. Dopiero w przypadku ogłoszenia przez sąd upadłości banku, uczestnicy systemu przekazują do BFG odpowiednie kwoty na wypłaty środków gwarantowanych.

Źródłem wypłat środków gwarantowanych są także środki odzyskane przez Fundusz z mas upadłości banków¹.

2. Realizacja wypłat środków gwarantowanych

W 2006 roku w ramach działalności gwarancyjnej Fundusz kontynuował wypłaty środków gwarantowanych dla tych deponentów Banku Staropolskiego SA w Poznaniu², których roszczenia nie przedawniły się.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 roku przedawniły się roszczenia 4 deponentów tego Banku na kwotę 44,2 tys. zł, a 31 sierpnia 2006 roku (w związku z upływem 5 lat od dnia ogłoszenia upadłości banku) 411 deponentów Banku Spółdzielczego we Włodowicach na łączną kwotę 4,2 tys. zł.

W 2006 roku w Biurze Funduszu dokonano wypłat w łącznej kwocie 5,6 tys. zł dla 3 deponentów Banku Staropolskiego SA, którzy nie podjęli należnych im kwot w trakcie wypłat prowadzonych przez syndyka masy upadłości, a wobec których przerwany został bieg przedawnienia roszczeń.

¹ W przypadku, gdyby fundusze ochrony środków gwarantowanych oraz środki odzyskane z mas upadłości banków okazały się niewystarczające, BFG może wykorzystać fundusz pomocowy oraz inne fundusze własne. Jeśli i one okazałyby się niewystarczające do realizacji zobowiązań Funduszu z tytułu wypłaty środków gwarantowanych, możliwe jest zaciągnięcie kredytu w NBP. W dalszej kolejności istnieje możliwość podniesienia stawki tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych do wysokości 0,8% w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP. W dotychczasowej działalności Funduszu nie było potrzeby skorzystania z dodatkowych możliwości uzyskania środków pieniężnych na te wypłaty.

² Upadłość Banku Staropolskiego SA została ogłoszona przez sąd 11 lutego 2000 roku, a przedawnienie roszczeń 2 626 deponentów Banku na kwotę 1 459 739,01 zł nastąpiło 11 lutego 2005 roku.

Drugą formą wypłat środków gwarantowanych były wypłaty realizowane przez syndyka masy upadłości Banku Staropolskiego SA. Podstawę tych wypłat stanowiły, przedkładane Funduszowi przez syndyka, uzupełniające listy deponentów. Listy te obejmowały osoby, które nie zostały wskazane na liście pierwotnej, tj. spadkobierców, a także osoby, które poniosły koszty pogrzebu posiadaczy rachunków, zmarłych przed ogłoszeniem upadłości banku. Środki na realizację wypłat pochodziły ze środków płynnych upadłego banku, a same wypłaty dokonywane były przez syndyka. W tej formie wypłacono 80,5 tys. zł dla 5 deponentów.

Według stanu na 31 grudnia 2006 roku ogólna kwota nieprzedawnionych roszczeń wobec Funduszu z tytułu niepodjętych środków gwarantowanych wynosiła 94,8 tys. zł. Na kwotę tę składały się wierzytelności 49 deponentów Banku Staropolskiego SA w Poznaniu. Jednostkowa wartość nieodebranych środków gwarantowanych znajdowała się w przedziale od 132,71 zł do 28 531,93 zł.

3. Dotychczasowa działalność gwarancyjna

Od początku działalności do końca 2006 roku BFG wypłacił środki gwarantowane deponentom 5 banków komercyjnych i 89 spółdzielczych.

Tabela 1. Upadłości banków w latach 1995–2006

Rok	Banki komercyjne	Banki spółdzielcze
1995*	2	48
1996	1	30
1997	–	6
1998	–	4
1999	1	–
2000	1	–
2001	–	1
2002	–	–
2003	–	–
2004	–	–
2005	–	–
2006	–	–
Razem	5	89

* Od 17 lutego, tj. od dnia rozpoczęcia działalności przez BFG.

Źródło: opracowanie własne.

Dokonane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaty środków gwarantowanych wyniosły 814,4 mln zł i objęły 318 822 uprawnionych deponentów.

Tabela 2. Środki przeznaczone na wypłaty gwarancyjne w latach 1995–2006

Rok	Środki przeznaczone na wypłaty gwarancyjne (w mln zł)				Stopień wykorzystania fośg (w %)	Liczba deponentów
	ogółem	w tym:				
		z fośg	ze środków płynnych mas upadłości	ze środków odzyskanych		
1995	105,0	85,9	19,1	–	38,1	89 939
1996	50,8	47,3	3,1	0,4	14,9	59 420
1997	6,4	4,7	0,6	1,1	2,3	10 418
1998	8,2	4,1	1,8	2,3	3,2	6 775
1999	4,7	–	2,0	2,7	–	1 572
2000	626,0*	484,1	141,9	–	48,4	147 739
2001	12,5	–	4,5	8,0	–	2 658
2002	0,1	–	0,1	–	–	46
2003	0,1	–	0,1	–	–	27
2004	0,4	–	0,4	–	–	124
2005	0,1	–	0,1	–	–	99
2006	0,1	–	0,1	–	–	5
Razem	814,4	626,1	173,8	14,5	–	318 822

* Kwota ta dotyczy depozytów gwarantowanych w Banku Staropolskim SA. Natomiast kwota depozytów nie objętych gwarancjami BFG wynosiła 156,0 mln zł.

4. Środki odzyskane z mas upadłości banków i ich rozliczenie

Kwoty przekazane syndykom na wypłatę środków gwarantowanych deponentom upadłych banków są przedmiotem dochodzenia ich zwrotu z mas upadłości tych banków. Zgodnie z ustawą o BFG odzyskane środki mogą być wykorzystywane wyłącznie na finansowanie kolejnych wypłat kwot gwarantowanych.

W 2006 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny odzyskał 1 940,3 tys. zł z tytułu wierzytelności zgłoszonych do mas upadłości banków w związku z przekazaniem syndykom w ubiegłych latach środków pieniężnych na wypłaty dla deponentów. Środki te pochodziły z podziału mas upadłości 6 banków, w tym 5 banków spółdzielczych (łącznie na kwotę 891,8 tys. zł) i jednego banku komercyjnego (na kwotę 1 048,5 tys. zł).

W analizowanym okresie zakończono 6 postępowań upadłościowych banków, których Fundusz był wierzycielem. Na dzień 31 grudnia 2006 roku kontynuowanych było 13 postępowań, w których dochodzona wierzytelność wynosiła 479 323,2 tys. zł (w tym wierzytelność w stosunku do Banku Staropolskiego SA – 467 432,4 tys. zł). Łączna kwota środków odzyskanych przez BFG z mas upadłości banków wyniosła na dzień 31 grudnia 2006 roku 62 779,2 tys. zł.

Tabela 3. Postępowania upadłościowe w toku

Nazwa banku	Data ogłoszenia upadłości	Kwota wierzytelności uznana (w tys. zł)	Kwota odzyskana (w tys. zł)	% odzyskanej kwoty
1. BS Sulechów	9 III 1995	373,0	216,5	58,0
2. BS Słupsk	10 III 1995	1 256,7	609,5	48,5
3. BS Dobra koło Nowogardu	16 III 1995	485,9	0,0	0,0
4. BS Bedlno	7 IV 1995	681,1	156,8	23,0
5. BS Pieniężno	4 VIII 1995	890,7	410,0	46,0
6. BS Lutomiersk	23 X 1995	1 610,8	0,0	0,0
7. BS Łanięta	8 XI 1995	349,7	280,0	80,1
8. BS Nowe Miasto nad Pilicą	20 V 1996	1 472,2	300,0	20,4
9. BS Kamień Pomorski	30 V 1997	653,3	1,0	0,2
10. BS Przybiernów	12 VI 1997	828,8	0,0	0,0
11. BS Resko	15 X 1998	1 265,9	2,5	0,2
12. Bank Staropolski SA	2 XI 2000	484 081,9	16 649,5	3,4
13. BS Włodowice	31 VIII 2001	7 992,3	3 993,3	50,0
Razem, w tym:		501 942,3	22 619,1	4,5
bez Banku Staropolskiego SA		17 860,4	5 969,6	33,4

Kwota do odzyskania (w tys. zł)	
Bank Staropolski SA	467 432,4
pozostałe banki (łącznie)	11 890,8
Razem	479 323,2

5. Przegląd Dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarantowania depozytów

W 2006 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny aktywnie uczestniczył w pracach związanych z przeglądem Dyrektywy 94/19/WE dotyczącej gwarantowania depozytów. Jednym z etapów konsultacji zorganizowanych przez Komisję Europejską w ramach procedury przeglądu Dyrektywy 94/19/WE było spotkanie Grupy Roboczej ds. Systemów Gwarantowania Depozytów (powołanej przez Bankowy Komitet Doradczy działający przy Komisji Europejskiej). Na spotkaniu tym kraje członkowskie prezentowały stanowiska w sprawie głównych, wyznaczonych przez Komisję, punktów przeglądu Dyrektywy. Stanowisko Polski (uzgodnione z Ministerstwem Finansów i Narodowym Bankiem Polskim) prezentował przedstawiciel BFG.

Wśród kwestii poddanych pod dyskusję znalazły się m.in. wysokość limitu gwarancyjnego oraz zakres gwarancji, zasada współodpowiedzialności deponenta, klauzula *de-minimis*³, modele finansowania systemów gwarancyjnych, modele różnicowania składek w zależności od oceny ryzyka banku.

27 listopada 2006 roku Komisja Europejska przedstawiła w formie komunikatu stanowisko dotyczące przeglądu obecnych rozwiązań prawa unijnego odnoszącego się do systemów gwarantowania depozytów. Stanowisko to było rezultatem przeprowadzonych wcześniej konsultacji.

Zdaniem Komisji w krótkim okresie nie ma potrzeby dokonywania zmian Dyrektywy, należy ulepszyć jedynie niektóre aspekty funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów na zasadzie działań „samoregulacyjnych”. Działania te mają opierać się m.in. na wypracowaniu modelowych rozwiązań, w szczególności wzorów umów dwu- i wielostronnych między systemami gwarancyjnymi. W celu realizacji tak zdefiniowanych krótkookresowych zadań, przy współpracy m.in. Europejskiego Forum Gwarantowania Depozytów (*EFDI*), zostaną podjęte prace nad projektami analitycznymi dotyczącymi poszczególnych aspektów działania systemów gwarancyjnych.

³ Polega ona na nieobjęciu gwarancjami bardzo małych kwot, w przypadku których koszty administracyjne związane z ich wypłatą są wyższe niż same środki gwarantowane.

W dłuższym okresie, zdaniem Komisji Europejskiej, konieczne jest sprecyzowanie roli, jaką powinny spełniać systemy gwarantowania depozytów oraz sprecyzowanie wagi celów związanych z ochroną konsumentów i utrzymaniem stabilności systemu finansowego.

W procesie przeglądu Dyrektywy rozważano możliwość ujednoczenia sposobu finansowania systemów gwarantowania depozytów na podstawie modelu typu *ex ante*⁴. Jednak brak poparcia dla tego typu zmian wśród zainteresowanych instytucji oraz potencjalne koszty związane z ich wprowadzeniem skłoniły Komisję do odłożenia tej kwestii na przyszłość.

Komisja Europejska podkreśliła zalety finansowania systemu gwarantowania opartego na ocenie ryzyka związanego z działalnością poszczególnych banków. Dokonanie zmian legislacyjnych w tym zakresie wydaje się jednak być możliwe dopiero z chwilą harmonizacji zasad finansowania.

Określenie możliwych sposobów wykorzystywania środków finansowych przez systemy gwarantowania depozytów będzie wymagało zakończenia szerszej zakrojonych prac nad zarządzaniem sytuacjami kryzysowymi w sektorze bankowym. W przyszłości można oczekiwać lepszego zdefiniowania zasad współpracy między instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego.

Zdaniem Komisji, w sytuacji zróżnicowania wielkości przeciętnego depozytu w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, obowiązująca obecnie minimalna wysokość gwarancji (20 000,0 euro) jest wystarczająca i w najbliższej przyszłości nie zachodzi potrzeba jej zmiany.

6. Inne działania związane z gwarantowaniem depozytów

W celu aktualizacji informacji o zagranicznych systemach gwarantowania depozytów został dokonany – na podstawie otrzymanych przez Fundusz raportów rocznych 15 instytucji gwarancyjnych – przegląd tych systemów. W związku z rozpoczęciem działalności operacyjnej w Polsce przez oddział instytucji kredytowej z Grecji (EFG Eurobank Ergasias SA Oddział w Polsce, działający pod nazwą handlową Polbank EFG) pogłębionej analizie poddano grecki system gwarancyjny. W szczególności dotyczyła ona różnic pomiędzy zabezpieczeniem przyszłych deponentów greckiego banku oraz deponentów banków krajowych. Ze względu na mylącą klientów nazwę handlową tego banku do Funduszu kierowano wiele zapytań dotyczących gwarantowania depozytów w Polbanku EFG.

W związku z tym, że Banco Mais SA z Portugalii oraz 2 unie kredytowe Unibon i Fio (odpowiedniki spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych) z siedzibą

⁴ W modelu *ex ante* środki od banków są pobierane i gromadzone w systemie gwarantowania depozytów, zanim dojdzie do upadłości któregoś z nich.

w Republice Czeskiej zgłosiły do Komisji Nadzoru Bankowego zamiar prowadzenia działalności na terytorium RP w formie oddziałów instytucji macierzystych, szczególnie zapoznano się z zasadami gwarantowania depozytów w obu tych krajach.

W analizowanym okresie poddano analizie rynek lokacyjnych produktów bankowych w kontekście gwarancji. Analiza ta miała na celu zbadanie procesu pojawiania się nowych produktów bankowych oraz ich wpływu na zmianę potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych Funduszu.

Zbadano również, w jaki sposób udzielana jest informacja przez *call center* 12 najaktywniejszych na rynku detalicznym banków. Przeprowadzone badanie wykazało, że pracownicy 10 banków informowali klientów o gwarancjach BFG, przy czym w 7 z nich w sposób satysfakcjonujący i wyczerpujący udzielali informacji zarówno o gwarantowaniu depozytów, jak i o ryzyku związanym z nowymi produktami bankowymi. W przypadku 2 banków klienci nie uzyskali odpowiedzi na temat wysokości limitu gwarancji, a w jednym banku podano im odpowiedź błędną.

Sprawdzono także sposób informowania przez banki o gwarancjach BFG na ich stronach internetowych. Informacja o systemie gwarantowania depozytów umieszczana jest na tych stronach w sposób niejednorodny. Ma ona różną treść i znajduje się w różnych miejscach strony www, przy czym zarówno miejsce umieszczenia informacji, jak i jej treść wpływają znacząco na wiedzę deponentów o bezpieczeństwie wkładów. W przyszłości korzystne byłoby wypracowanie standardów ujednolicających sposób informowania klientów banków o gwarancjach depozytów.

W celu utrzymania gotowości Funduszu na wypadek ogłoszenia upadłości banku przeprowadzono szkolenie wewnętrzne w zakresie procedury wypłat środków gwarantowanych. Dokonano również przeglądu narzędzi informatycznych temu służących.

II. POŻYCZKI Z FUNDUSZU POMOCOWEGO

1. Cele i zasady udzielania pomocy

Podstawowym celem działalności pomocowej jest udzielanie wsparcia finansowego na przeprowadzanie działań restrukturyzacyjnych banków zagrożonych niebezpieczeństwem niewypłacalności, a pośrednio ochrona klientów przed utratą środków powierzonych tym bankom. Zgodnie z ustawą o BFG pomoc może być udzielana w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń, a także nabywania niezagrożonych wierzytelności banków, na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych. Wnioski, które rozpatrzone w 2006 roku, podobnie jak w latach poprzednich, dotyczyły wyłącznie udzielenia pomocy w formie pożyczek.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi działalność pomocową według następujących zasad:

- ❖ równość banków w dostępie do środków pomocowych przez stosowanie jednolitych i przejrzystych kryteriów oraz procedur przyznawania pomocy,
- ❖ wspieranie działań zmierzających do usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności w bankach przy udziale silnych kapitałowo inwestorów,
- ❖ zapewnienie efektywności pomocy wspomagającej programy naprawcze, których realizacja przez bank powinna przyczynić się do trwałego odzyskania wypłacalności, w tym m.in. poprzez:
 - racjonalizację kosztów działania,
 - przeznaczanie całości zysków wypracowanych dzięki pomocy finansowej Funduszu na pokrycie strat,
 - reinwestowanie dochodów uzyskiwanych z pożyczek w bezpieczne, a zarazem rentowne instrumenty finansowe,
 - sprzedaż zbędnych składników aktywów trwałych.

2. Warunki udzielania pomocy

Zgodnie z art. 20 ustawy o BFG udzielenie pomocy finansowej możliwe jest po spełnieniu określonych warunków, a w szczególności:

- ❖ przyjęciu przez Zarząd Funduszu wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego działalności banku ubiegającego się o pomoc, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy na przejęcie banku, połączenie się banków lub zakup akcji (udziałów) innego banku – wyników badania sprawozdań finansowych obu banków,
- ❖ przedstawieniu przez bank programu postępowania naprawczego pozytywnie zaopiniowanego przez Komisję Nadzoru Bankowego, a w przypadku przejęcia lub połączenia się banków, zakupu akcji (udziałów) innego banku – pozytywnej opinii KNB o celowości tych działań,
- ❖ wykazaniu, że wysokość wnioskowanej pożyczki, gwarancji lub poręczenia nie przekracza łącznej maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w tym banku, liczonej jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy finansowej w celu przejęcia lub połączenia z innym bankiem – nie przekracza sumy środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym,
- ❖ udokumentowaniu, że nastąpiło wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub banku przejmowanego.

Rada Funduszu, na podstawie delegacji wynikającej z art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy o BFG, określiła zasady, formy, warunki i tryb udzielania pomocy finansowej pod-

miotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych oraz kryteria oceny niebezpieczeństwa niewypłacalności.

W 2006 roku pomoc finansowa w formie pożyczek mogła być udzielana na następujących warunkach:

- ❖ podstawę ustalania oprocentowania pożyczek stanowiła stopa redyskonta weksli ustalana przez Radę Polityki Pieniężnej,
- ❖ oprocentowanie w skali roku kształtowało się na poziomie 0,1 stopy redyskonta weksli,
- ❖ prowizja wynosiła:
 - dla banków komercyjnych 0,3% kwoty pożyczki,
 - dla banków spółdzielczych 0,1% kwoty pożyczki,
- ❖ okres korzystania z pożyczki – do 5 lat, przy czym w uzasadnionych przypadkach okres ten mógł być wydłużony do 10 lat,
- ❖ wypłata pożyczki – jednorazowo lub w transzach,
- ❖ odsetki – naliczane i pobierane w okresach kwartalnych, a spłaty kapitału – w ratach kwartalnych lub półrocznych,
- ❖ w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe było zastosowanie karencji w spłacie kapitału.

3. Wnioski o udzielenie pożyczek z funduszu pomocowego

Udzielona w 2006 roku pomoc finansowa została skierowana wyłącznie do sektora banków spółdzielczych. Fundusz rozpatrzył wnioski 2 banków: Banku Spółdzielczego we Wschowie i Banku Spółdzielczego w Sierakowicach.

3.1. Bank Spółdzielczy we Wschowie na przejęcie Banku Spółdzielczego w Lubinie

Trudności finansowe Banku Spółdzielczego w Lubinie (zrzeszony w Gospodarczym Banku Wielkopolski SA), należącego do grupy banków spółdzielczych średniej wielkości, zostały stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonej przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego w marcu 2005 roku. Bank został zobowiązany do utworzenia w ciężar kosztów 2004 roku dodatkowych rezerw celowych, co spowodowało powstanie straty przekraczającej jego fundusze własne.

W czerwcu 2005 roku Komisja Nadzoru Bankowego, biorąc pod uwagę wystąpienie w Banku stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności, podjęła decyzję o jego przejęciu przez Bank Spółdzielczy we Wschowie. Zgodnie z tą decyzją 30 czerwca 2005 roku BS we Wschowie objął zarząd majątkiem przejmowanego Banku, a następnie włączył go do swojej struktury.

Na podstawie wyników badania sprawozdania finansowego BS w Lubinie, przeprowadzonego na dzień przejęcia, BS we Wschowie opracował program postępowania naprawczego, uwzględniający pomoc BFG w kwocie 30 000,0 tys. zł (przy kwocie depozytów gwarantowanych wynoszącej 31 394,8 tys. zł) na 3 lata, którego ostateczną wersję przekazał do BFG w grudniu 2005 roku. Program ten został zaakceptowany przez Komisję Nadzoru Bankowego w styczniu 2006 roku. Spełnienie wszystkich warunków formalnych pozwoliło na podjęcie przez Zarząd Funduszu decyzji o udzieleniu pożyczki we wnioskowanej przez Bank kwocie, tj. 30 000,0 tys. zł.

3.2. Bank Spółdzielczy w Sierakowicach na przejęcie Banku Spółdzielczego w Sulęczynie

Trudności finansowe Banku Spółdzielczego w Sulęczynie (zrzeszony w Gospodarczym Banku Wielkopolski SA), należącego do grupy małych banków spółdzielczych, zostały wykazane podczas badania sprawozdania finansowego za 2004 rok. Biegły rewident wskazał na konieczność utworzenia dodatkowych rezerw celowych, co spowodowało powstanie straty przekraczającej połowę funduszy własnych Banku.

W sierpniu 2005 roku Komisja Nadzoru Bankowego, ze względu na wystąpienie w Banku stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności, podjęła decyzję o jego przejęciu przez BS w Sierakowicach. Na podstawie tej decyzji 31 sierpnia 2005 roku BS w Sierakowicach objął zarząd majątkiem BS w Sulęczynie, a następnie przejął ten Bank. Program postępowania naprawczego, opracowany z uwzględnieniem wyników badania sprawozdania finansowego BS w Sulęczynie na dzień jego przejęcia oraz pomocy finansowej BFG w kwocie 5 590,0 tys. zł (przy kwocie depozytów gwarantowanych wynoszącej 5 593,1 tys. zł), wpłynął do BFG pod koniec grudnia 2005 roku. Program ten nie uzyskał pozytywnej opinii Funduszu m.in. ze względu na nieprawidłowości w pokryciu straty przejętego Banku. Skorygowana wersja programu, zaopiniowana pozytywnie przez Fundusz, została zaakceptowana przez Komisję Nadzoru Bankowego w czerwcu 2006 roku. Zarząd Funduszu podjął decyzję o udzieleniu Bankowi pożyczki we wnioskowanej przez niego wysokości, tj. w kwocie 5 590,0 tys. zł.

4. Spłaty pożyczek

Na początku 2006 roku 13 banków korzystało z 18 pożyczek udzielonych z funduszu pomocowego. Zadłużenie z tytułu tych pożyczek na 1 stycznia 2006 roku wynosiło 1 414 003,1 tys. zł.

W ciągu 2006 roku banki dokonały spłat kapitału w łącznej kwocie 540 619,8 tys. zł. Do końca analizowanego okresu całkowicie spłaconych zostało 12 pożyczek przez 9 banków, z których jeden nadal korzysta z pomocy finansowej.

Jednocześnie w 2006 roku zostały wypłacone pożyczki dla 2 banków spółdzielczych w łącznej wysokości 35 590,0 tys. zł.

Po uwzględnieniu dokonanych spłat oraz wypłat środków pomocowych, na koniec 2006 roku 6 banków korzystało z 8 pożyczek. Na 31 grudnia 2006 roku zadłużenie z tytułu udzielonej pomocy finansowej wyniosło 908 973,3 tys. zł.

Do banków, które dokonały spłaty pożyczek przed terminami wynikającymi z umów pożyczek, należą: Kredyt Bank SA, Bank BPH SA, Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA oraz ING Bank Śląski SA. Kredyt Bank SA korzystał z pomocy finansowej udzielonej Prosper Bankowi SA na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności w łącznej wysokości 105 000,0 tys. zł na 10 lat, tj. do października 2007 roku. W 2002 roku Prosper Bank SA został przejęty przez Kredyt Bank SA, zaś kwota zadłużenia wobec BFG z tytułu pomocy finansowej wyniosła 95 454,3 tys. zł.

W 2006 roku Kredyt Bank SA uzyskał pozytywną opinię Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie wcześniejszego zakończenia realizacji programu postępowania naprawczego i związanego z tym zwrotu do Funduszu środków pomocowych udzielonych na sanację Prosper Banku SA. Kredyt Bank SA spłacił Funduszowi należną wierzytelność w czerwcu 2006 roku.

Bank BPH SA korzystał z 2 pożyczek udzielonych przez Fundusz na wsparcie procesu restrukturyzacji Pierwszego Banku Komercyjnego SA w łącznej wysokości 305 000,0 tys. zł. Ostateczna spłata tych zobowiązań miała nastąpić w czerwcu 2009 roku. W związku z wcześniejszym zakończeniem przez Bank BPH SA realizacji programu restrukturyzacji, a także w świetle fuzji z Bankiem Pekao SA, Bank w grudniu 2006 roku dokonał przedterminowej spłaty pozostałych zobowiązań wynoszących na dzień spłaty 128 190,9 tys. zł.

Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA korzystał z pomocy finansowej udzielonej Bankowi Cukrownictwa „Cukrobank” SA na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności w wysokości 80 000,0 tys. zł, który to Bank w 2002 roku został włączony w struktury BISE SA. Wierzytelność przejęta przez BISE SA miała zostać spłacona na początku 2007 roku. Na wniosek Banku zawarto aneks do umowy pożyczki dotyczący spłaty pozostałego zobowiązania w kwocie 50 000,0 tys. zł w grudniu 2006 roku.

ING Bank Śląski SA korzystał z pożyczki udzielonej na przejęcie Wielkopolskiego Banku Rolniczego SA w wysokości 30 000,0 tys. zł, na 5 lat, tj. do czerwca 2007 roku. W 2006 roku zawarto z Bankiem aneks do umowy pożyczki dotyczący skrócenia okresu korzystania z pomocy, w związku z planowanym wcześniejszym zrealizowaniem celów zawartych w programie restrukturyzacji przejętych placó-

wek. Bank spłacił pozostałą należną Funduszowi wierzytelność w kwocie 8 575,0 tys. zł w grudniu 2006 roku.

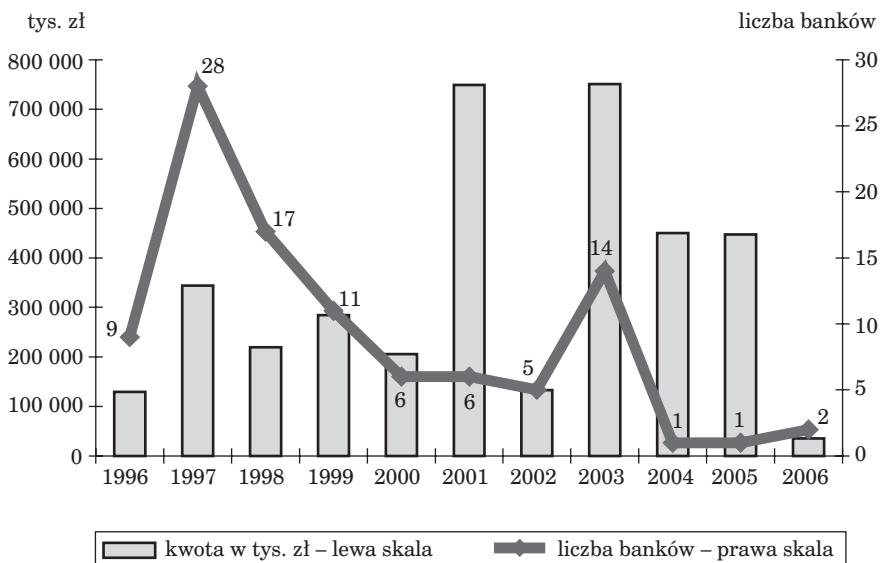
5. Dotychczasowa działalność

Od początku działalności do końca 2006 roku BFG udzielił z funduszu pomocowego 100 pożyczek, z tego 44 bankom komercyjnym i 56 bankom spółdzielczym, na łączną kwotę 3 746 842,4 tys. zł.

Udzielona przez BFG pomoc finansowa przeznaczona została na:

- ❖ samodzielną sanację banków – 2 249 050,0 tys. zł,
- ❖ przejęcia banków zagrożonych upadłością – 1 262 792,4 tys. zł,
- ❖ zakup przez nowych akcjonariuszy akcji banków będących w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności – 235 000,0 tys. zł.

Rysunek 1. Wyплаты pożyczek z funduszu pomocowego w latach 1996*–2006



* Udzieloną w grudniu 1995 roku pożyczkę wypłacono w styczniu 1996 roku.

Tabela 4. Pomoc finansowa udzielona przez BFG w latach 1995–2006

Banki	Wypłaty pożyczek	
	kwota w tys. zł	udział w %
Komercyjne	3 427 386,4	91,5
samodzielna sanacja	2 066 000,0	55,1
przejęcia banków komercyjnych	981 906,4	26,2
przejęcia banków spółdzielczych	144 480,0	3,9
zakup akcji	235 000,0	6,3
Spółdzielcze	319 456,0	8,5
samodzielna sanacja	183 050,0	4,9
procesy łączeniowe	136 406,0	3,6
Razem	3 746 842,4	100,0

III. POŻYCZKI Z FUNDUSZU RESTRUKTURYZACJI BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH

1. Cele i zasady udzielania pomocy

Na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, w roku sprawozdawczym Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielał pomocy finansowej na wsparcie procesów łączeniowych banków spółdzielczych z utworzonego w 2001 roku funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (frbs).

Zgodnie z ustawą, BFG otrzymał środki w wysokości 123 409,7 tys. zł z przeznaczeniem na wskazane wyżej działania banków spółdzielczych i na związane z nimi przedsięwzięcia inwestycyjne, a szczególnie na ujednoczenie:

- programów i sprzętu informatycznego,
 - technologii bankowej,
 - procedur finansowo-księgowych,
 - oferty produktowej i usług bankowych,
- a także na nabycie akcji banku zrzeszającego.

Pomoc finansowa z frbs może być udzielana wyłącznie tym bankom spółdzielczym, które dokonały połączenia z innymi bankami, licząc od daty określonej na 3 lata przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. po 28 stycznia 1998 roku) lub dokonały nabycia akcji banków zrzeszających w ciągu 3 lat od dnia obowiązywania ustawy (tj. przed 28 stycznia 2004 roku) oraz, w których nie występowało niebezpieczeństwo niewypłacalności i które posiadały zdolność do spłaty zaciągniętych pożyczek.

2. Warunki udzielania pomocy

Rada Funduszu określiła formy, tryb oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy finansowej z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych.

Warunki udzielania pomocy na wsparcie procesów łączeniowych i realizację inwestycji oraz na nabycie akcji banku zrzeszającego w 2006 roku przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Warunki udzielania pomocy finansowej z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych w 2006 roku

Warunki udzielania pomocy	Cel pomocy	
	na wsparcie procesów łączeniowych i realizację inwestycji	na nabycie akcji banku zrzeszającego
Oprocentowanie pożyczki w skali roku	0,1 stopy redyskonta weksli określonej przez Radę Polityki Pieniężnej	0,05 stopy redyskonta weksli określonej przez Radę Polityki Pieniężnej
Prowizja	0,1% kwoty pożyczki, potrącana z kwoty pożyczki	
Okres korzystania z pożyczki	maksymalnie 5 lat	
Karencja w spłacie kapitału	maksymalnie 2 lata	
Wypłata pożyczki	jednorazowo	
Spłata odsetek	kwartalnie	
Spłata kapitału	w ratach półrocznych	

3. Wnioski o udzielenie pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych

W 2006 roku wnioski banków spółdzielczych o udzielenie pomocy z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych dotyczyły wyłącznie pożyczek na wsparcie procesów łączeniowych i realizację związanych z nimi inwestycji.

Zgodnie z uchwałą Rady BFG nr 15/2001, banki ubiegające się o pożyczkę z tego funduszu przedkładały projekcje kształtowania się ich sytuacji ekonomiczno-finansowej w okresie korzystania z pomocy oraz dokumenty świadczące o poniesionych lub planowanych kosztach i nakładach związanych z procesami łączeniowymi.

Fundusz dokonywał, na podstawie wypracowanych jednolitych kryteriów, oceny wypłacalności banków oraz ich zdolności do spłaty pożyczki wraz z odsetkami. Analizowano również zgodność poniesionych bądź planowanych kosztów i nakładów z celami określonymi w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

Na przełomie lat 2005/2006 w fazie rozpatrywania znajdowało się 5 wniosków na kwotę 12 965,0 tys. zł, dotyczących zwiększenia przyznanej w poprzednich okresach pomocy finansowej, w związku z poniesieniem wyższych niż planowano kosztów łączeniowych. W roku sprawozdawczym wpłynęły 2 wnioski o udzielenie pożyczek w kwocie 5 280,0 tys. zł na sfinansowanie kosztów łączenia. Do końca 2006 roku Zarząd Funduszu podjął uchwały o udzieleniu 6 pożyczek na kwotę 16 426,0 tys. zł, z tego:

- ❖ jednej nowej pożyczki na wsparcie procesów łączeniowych i realizację inwestycji – na kwotę 3 872,0 tys. zł,
- ❖ pięciu dodatkowych pożyczek bankom korzystającym z pomocy finansowej udzielonej w latach poprzednich, w związku z poniesieniem przez nie dodatkowych nakładów na inwestycje nieprzewidziane we wcześniejszych wnioskach – na kwotę 12 554,0 tys. zł.

Jeden wniosek, nadesłany w końcu 2006 roku, z uwagi na konieczność wniesienia poprawek przez bank pozostał do rozpatrzenia w roku bieżącym.

4. Spłaty pożyczek

Na początku 2006 roku 79 banków korzystało ze 101 pożyczek udzielonych z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. Zadłużenie z tytułu tych pożyczek na 1 stycznia 2006 roku wyniosło 119 518,8 tys. zł.

W ciągu 2006 roku banki dokonały spłaty kapitału w łącznej kwocie 40 268,0 tys. zł. Całkowicie zostało spłaconych 20 pożyczek.

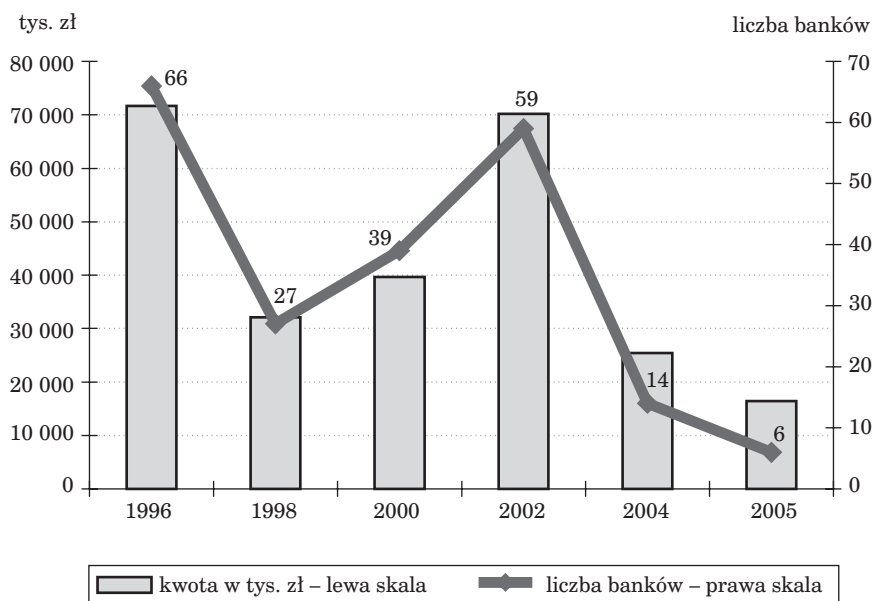
Po uwzględnieniu dokonanych spłat oraz wypłat środków pomocowych (nowa pożyczka została udzielona dla banku wcześniej korzystającego z pomocy finan-

sowej) na koniec 2006 roku 63 banki korzystały z 82 pożyczek. Na 31 grudnia 2006 roku zadłużenie z tytułu udzielonej pomocy finansowej z frbs wyniosło 95 676,8 tys. zł.

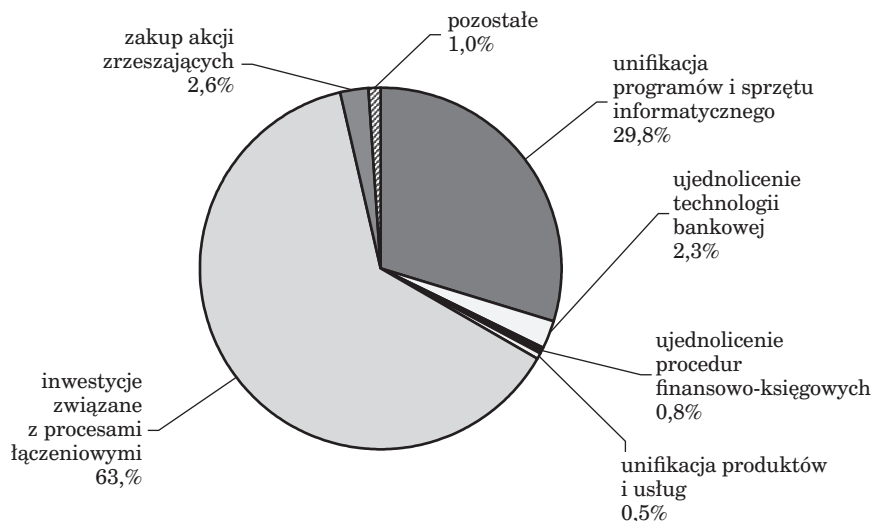
5. Dotychczasowa działalność

W latach 2001–2006 Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielił pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych 145 bankom na ogólną kwotę 255 420,5 tys. zł, z tego na wsparcie procesów łączeniowych i realizację inwestycji 248 769,0 tys. zł, a na nabycie akcji banków zrzeszających 6 651,5 tys. zł. Kwota udzielonych pożyczek prawie dwukrotnie przekroczyła wielkość funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, tj. 123 409,7 tys. zł, ponieważ środki pochodzące ze spłat były angażowane w kolejne działania pomocowe. Świadczy to o efektywnym wykorzystaniu środków zgromadzonych na funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. Przeznaczenie środków pomocy udzielonej na wsparcie procesów łączeniowych przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. Wyплаты pożyczek z frbs w latach 2001–2006



Rysunek 3. Przeznaczenie pożyczek z frbs (w %) w latach 2001–2006



IV. KONTROLA WYKORZYSTANIA POMOCY FINANSOWEJ BFG

Zgodnie z ustawą o BFG do zadań Funduszu należy kontrola prawidłowości wykorzystania pomocy. W 2006 roku przeprowadzono 28 kontroli bezpośrednich w bankach korzystających z pomocy BFG.

Tabela 6. Kontrole bezpośrednie w bankach korzystających z pomocy BFG w 2006 r.

Banki	Banki korzystające z pomocy	
	z funduszu pomocowego	z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych
Komercyjne	4	–
Spółdzielcze	2	22
Razem	6	22

Kontrole bezpośrednie przeprowadzono na podstawie harmonogramów kontroli (rocznego i kwartalnych). Przy ich ustalaniu uwzględniono kryterium częstotliwości wykonywania kontroli w bankach korzystających z pomocy finansowej Funduszu oraz wnioski wynikające z dokonywanych okresowo analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej banków i stopnia realizacji przez nie programów postępowania naprawczego lub prognoz finansowych.

1. Zakres przeprowadzonych kontroli

Zgodnie z przepisami ustawy o BFG i Statutu Funduszu oraz zapisami umów pożyczek zakres kontroli bezpośrednich w bankach korzystających z pożyczek z funduszu pomocowego obejmował ocenę:

- ❖ zgodności wykorzystania środków pomocowych z celami ustawowymi oraz celami określonymi w umowach pożyczek,
- ❖ realizacji programów postępowania naprawczego, w tym efektywności wykorzystania środków pomocowych,
- ❖ sytuacji ekonomiczno-finansowej banków, w tym trendów w kształtowaniu się podstawowych wskaźników ekonomicznych oraz ich porównanie do średnich sektora banków spółdzielczych lub komercyjnych,
- ❖ realizacji zobowiązań wynikających z umów pożyczek,
- ❖ wykonania zaleceń pokontrolnych BFG, w przypadku przeprowadzania przez Fundusz kolejnej kontroli.

W bankach korzystających z pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych kontrole dotyczyły oceny:

- ❖ zgodności wykorzystania środków z ustawą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających,
- ❖ wypłacalności banków,
- ❖ realizacji prognoz finansowych i sytuacji ekonomiczno-finansowej,
- ❖ wykonania zobowiązań wynikających z umów pożyczek,
- ❖ funkcjonowania po przeprowadzonych procesach łączeniowych.

We wszystkich kontrolowanych bankach analizie poddawano także:

- ❖ funkcjonowanie systemu informacji zarządczej,
- ❖ organizację i sprawność działania kontroli wewnętrznej,
- ❖ postanowienia zawarte w statutach i innych aktach oraz regulacjach wewnętrznych pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Ponadto sprawdzano realizację:

- ❖ zobowiązania wynikające z art. 26 ustawy o BFG w zakresie lokowania aktywów stanowiących pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych,
- ❖ postanowień zawartych w art. 111 ustawy Prawo bankowe oraz art. 38b. ustawy o BFG, tj.:
 - zobowiązania dotyczące informowania klientów banku o jego sytuacji ekonomiczno-finansowej,
 - obowiązku informowania klientów o uczestnictwie banku w systemie gwarantowania depozytów i zasadach jego funkcjonowania.

Zalecenia pokontrolne były przekazywane zarządom banków oraz do wiadomości radom nadzorczym, a w odniesieniu do banków spółdzielczych również bankom zrzeszającym.

2. Wyniki kontroli

W bankach korzystających z pożyczek z funduszu pomocowego stwierdzono, że otrzymane środki były wykorzystywane i zabezpieczone zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach. Nie zgłoszono również zastrzeżeń do realizacji pozostałych zobowiązań wynikających z umów pożyczek zawartych z BFG.

Jednocześnie wyniki kontroli potwierdziły, że pomoc udzielona przez BFG spełniła swoje cele, wspomagając usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności i przeprowadzenie samodzielnej sanacji lub łagodząc skutki przejścia banków zagrożonych niewypłacalnością. Wsparcie finansowe Funduszu pozwoliło na realizację przez banki podstawowych celów założonych w programach postępowania naprawczego, a ich restrukturyzacja przyczyniła się do bezpiecznego i efektywnego funkcjonowania. Dzięki podjętym działaniom i pomocy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego udało się zapobiec ich upadłości i konieczności wypłat środków gwarantowanych.

Kontrole wykazały, że w bankach zostały podjęte działania mające na celu realizację zaleceń wydanych przez BFG.

W przypadku banków, które korzystają z pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych:

- ❖ oceniono, że przeprowadzone procesy łączeniowe umożliwiły:
 - spełnienie kryteriów określonych w art. 172 ustawy Prawo bankowe w zakresie wymogów kapitałowych,
 - zwiększenie bezpieczeństwa ich funkcjonowania,
- ❖ stwierdzono, że pomoc finansowa BFG została wykorzystana zgodnie z celami określonymi w ustawie z 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających;

- ❖ nie odnotowano występowania zagrożenia niewypłacalności, jednakże w przypadku jednego banku, który jest zaklasyfikowany do banków progowych i pozostaje objęty miesięcznym monitoringiem, Fundusz zobowiązał jego władze do opracowania i wdrożenia planu działań zmierzających do zwiększenia dochodowości aktywów, obniżenia kosztów działania i podniesienia bezpieczeństwa działalności kredytowej.

Ponadto, w wyniku kontroli w bankach korzystających z frbs, w 13 przypadkach wskazano na potrzebę dostosowania regulacji wewnętrznych do obowiązujących przepisów prawa i do stanu faktycznie istniejącego po przeprowadzonych procesach łączeniowych. W 12 bankach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej. W 3 przypadkach zwrócono uwagę na przekroczenie terminu zgłoszenia do KRS zmian we władzach czy też statutach banków.

Przeprowadzając kontrole w 2006 roku, stwierdzono że:

- banki przestrzegają przepisów wynikających z art. 26 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie deponowania aktywów stanowiących pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych,
- zdecydowana większość banków realizuje obowiązki nałożone przez ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (art. 38b.) odnośnie do informowania klientów o uczestnictwie w systemie gwarantowania depozytów oraz przez ustawę Prawo bankowe (art. 111) w zakresie informowania i udostępniania klientom określonych informacji dotyczących banku.

Zidentyfikowane w toku kontroli banków korzystających z pomocy BFG problemy znalazły swoje odzwierciedlenie w formułowanych zaleceniach pokontrolnych. W odniesieniu do sytuacji ekonomiczno-finansowej i realizacji programów postępowania naprawczego lub prognoz finansowych dotyczyły one zwłaszcza konieczności ograniczania ryzyka kredytowego, zwiększenia dyscypliny ponoszonych kosztów oraz poprawy efektywności działania. Prezentowano także wnioski dotyczące poprawy jakości zarządzania bankiem.

V. WYKONYWANIE FUNKCJI KURATORA

Zgodnie z art. 144 ustawy Prawo bankowe Komisja Nadzoru Bankowego może podjąć decyzję o ustanowieniu kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego przez bank. Kuratorowi przysługuje prawo uczestniczenia w posiedzeniach organów banku oraz prawo do uzyskiwania wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania jego funkcji. Przysługuje mu również prawo wniesienia sprzeciwu wobec uchwał i decyzji zarządu oraz rady nadzorczej banku lub zaskarżenia uchwa-

ły walnego zgromadzenia akcjonariuszy bądź uchwały walnego zgromadzenia banku spółdzielczego, która narusza interes banku.

Art. 20a. ust. 2 ustawy o BFG wskazuje, że Fundusz na swój wniosek skierowany do Komisji Nadzoru Bankowego może być ustanowiony kuratorem, o którym mowa w art. 144 ustawy Prawo bankowe, w stosunku do banku objętego systemem gwarantowania, o ile udzielił temu bankowi pożyczki.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, na mocy decyzji Komisji Nadzoru Bankowego z 14 lipca 2004 roku, sprawuje na swój wniosek funkcję kuratora nadzorującego realizację programu postępowania naprawczego przez Bank Polskiej Spółdzielczości SA, któremu w 2004 roku udzielił pomocy na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności⁵, w formie pożyczki na okres 3,5 roku w kwocie 450 mln zł. Bank ten na 31 grudnia 2006 roku zrzeszał 351 banków spółdzielczych.

Fundusz w 2006 roku wypełniając zadania kuratora:

- ❖ wziął udział w:
 - 45 posiedzeniach Zarządu Banku,
 - 10 posiedzeniach Rady Nadzorczej Banku i 10 Rady Zrzeszenia,
 - 2 Zgromadzeniach Prezesów Banków Spółdzielczych Zrzeszenia Banku Polskiej Spółdzielczości SA oraz w Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy Banku,
- ❖ uczestnicząc w posiedzeniach organów Banku i Zrzeszenia, dokonywał oceny podejmowanych przez nie uchwał i decyzji pod kątem ich wpływu na realizację programu postępowania naprawczego, prezentując m.in. stanowisko w kwestii:
 - niskiej skuteczności stosowanych w Banku metod zarządzania placówkami operacyjnymi,
 - konieczności reorganizacji struktury organizacyjnej,
 - braku aktualnej strategii informatycznej,
 - problemów z utrzymywaniem przyjętych limitów płynności,
 - uchybień w zarządzania ryzykiem kredytowym,
- ❖ dokonywał analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej, prezentując ich wyniki Zarządowi, Radzie Nadzorczej Banku oraz Radzie Zrzeszenia, w których zwracał uwagę na brak możliwości generowania przez BPS SA wyniku finansowego z własnej podstawowej działalności, który pozwalałby na zwiększanie funduszy zapewniających stabilny rozwój,

⁵ Bank Polskiej Spółdzielczości SA na koniec 2002 roku wykazał ujemny wynik finansowy w wysokości 95 156 tys. zł, na który złożyły się:

- wynik z operacji przejęcia, zagrożonych upadłością, Dolnośląskiego Banku Regionalnego SA i Banku Spółdzielczego Rzemiosła we Wrocławiu (–64 571 tys. zł),
- strata z własnej działalności Banku powstała na skutek konieczności zwiększenia poziomu rezerw celowych, po dokonaniu przeglądu portfela kredytowego (–30 585 tys. zł).

- ❖ analizował i przedstawiał Generalnemu Inspektorowi Nadzoru Bankowego opinie dotyczące:
 - projektów korekty programu postępowania naprawczego, przygotowanych przez Bank, w których zwrócił m.in. uwagę na obciążone bardzo wysokim ryzykiem realizacji założenia dotyczące wyniku na rezerwach celowych,
 - zaistniałej sytuacji przejęcia rozliczania operacji bankomatowych kilkudziesięciu banków spółdzielczych przez inny bank spółdzielczy,
 - kandydatów na członków zarządu,
- ❖ prezentował przedstawicielom Zarządu i Rady Nadzorczej BPS SA swoje stanowisko na temat bieżącej sytuacji Banku, podczas spotkań organizowanych w siedzibie Funduszu, w trakcie których poruszał kilkakrotnie kwestię utrzymującego się kryzysu zarządzania i jego konsekwencji dla wyników banku,
- ❖ uczestniczył w spotkaniach z audytorem Banku, wnosząc uwagi do zakresu badania sprawozdania finansowego BPS SA.

Szczegółowe wyniki pracy kuratora były przedstawiane w kwartalnych sprawozdaniach z działalności, przedkładanych Komisji Nadzoru Bankowego oraz Radzie Funduszu.

VI. GROMADZENIE I ANALIZA INFORMACJI O BANKACH

1. Baza informacyjna i analiza sytuacji w sektorze bankowym

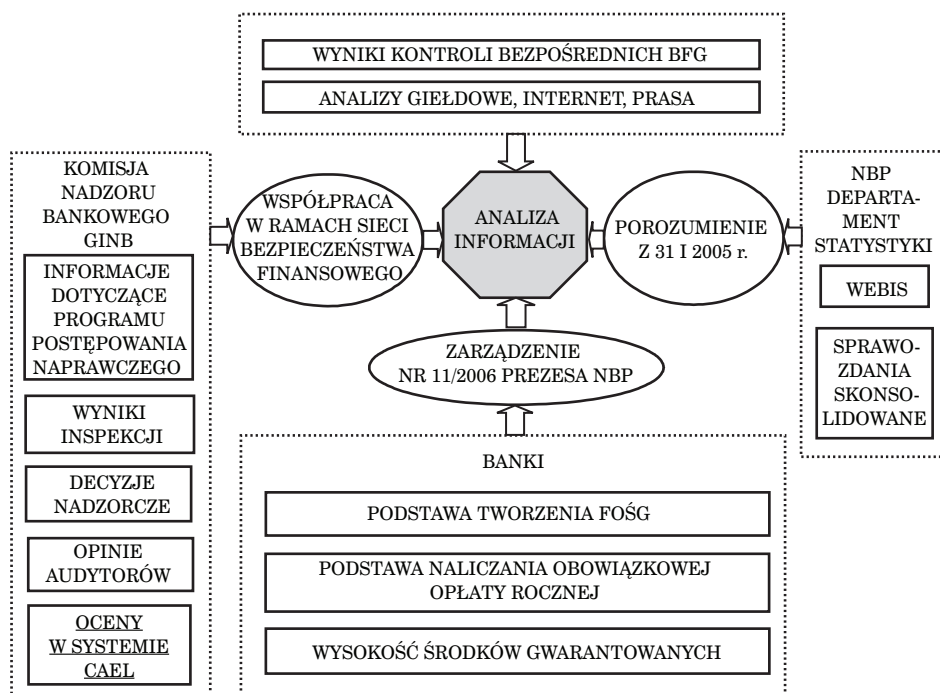
Zadania analityczne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są realizowane dzięki ustawowemu wyposażeniu Funduszu w prawo dostępu do informacji o bankach, a zatem w możliwość dokonywania samodzielnych i niezależnych analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych banków oraz oceny istniejących i potencjalnych zagrożeń w ich działaniu.

Głównymi funkcjami działalności analitycznej BFG są: wczesna ocena zagrożeń w sektorze bankowym służąca określeniu zapotrzebowania na środki finansowe systemu gwarantowania depozytów, gromadzone w bankach w postaci funduszy ochrony środków gwarantowanych (fośg) w celu pokrycia potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych, a także identyfikacja niebezpieczeństwa niewypłacalności w bankach, warunkująca podjęcie niezbędnych działań przez Fundusz we współpracy z Komisją Nadzoru Bankowego oraz z innymi instytucjami w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.

Na rysunku 4 pokazano środowisko informacyjne dla funkcji analitycznych Funduszu. Podstawowym źródłem informacji o bankach są sprawozdania finansowe, które Bankowy Fundusz Gwarancyjny otrzymuje od Narodowego Banku Polskiego

na mocy ustawy o BFG oraz zawartego porozumienia *w sprawie przedmiotu, zakresu, trybu i terminów przekazywania Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu informacji przez Narodowy Bank Polski z 31 stycznia 2005 roku* oraz dane przekazywane Funduszowi bezpośrednio przez banki na mocy zarządzenia nr 11/2006 Prezesa NBP z 29 maja 2006 roku *w sprawie zakresu, trybu i terminów przekazywania przez banki objęte obowiązkowym systemem gwarantowania informacji do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*. Na mocy tego zarządzenia banki przesyłają informacje dotyczące podstawy naliczania składki wnoszonej opłaty rocznej oraz wysokości środków gwarantowanych⁶.

Rysunek 4. Środowisko informacyjne BFG

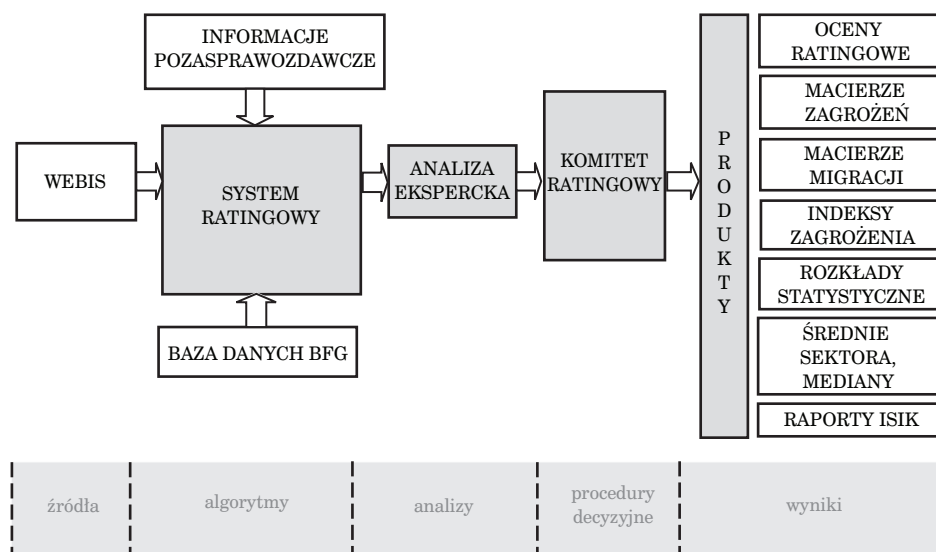


⁶ Dokładne informacje o wartości wierzycelności objętych gwarancjami BFG oraz o wartości środków gwarantowanych przez BFG będą przekazywane Funduszowi począwszy od 1 lipca 2007 roku.

Ważnym źródłem informacji pozasprawozdawczych są wyniki kontroli bezpośrednich przeprowadzanych przez pracowników Funduszu w bankach korzystających z pomocy, wyniki inspekcji Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, sprawozdania z realizacji programów postępowania naprawczego, raporty i opinie audytorów do sprawozdań finansowych banków.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny wykorzystuje własną metodykę oceny zagrożeń opierającą się na procesie przetwarzania informacji pokazanym na rysunku 5.

Rysunek 5. Proces przetwarzania informacji w BFG



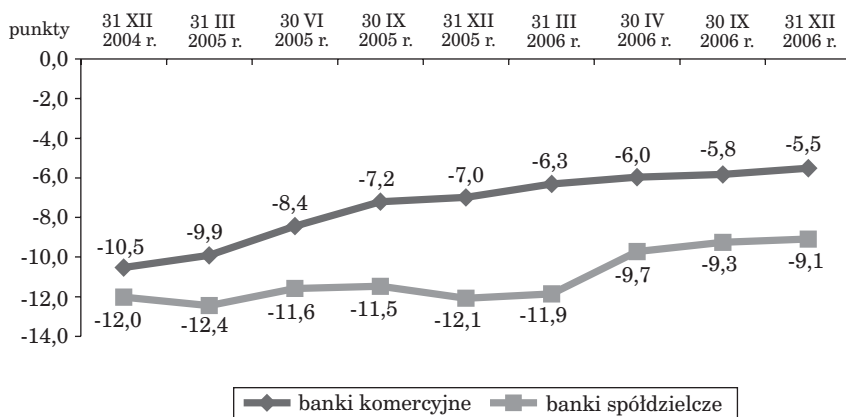
Na podstawie analizy czynników sprawozdawczych i pozasprawozdawczych poszczególnym bankom jest nadawana indywidualna ocena zagrożenia (tzw. *rating*). W zależności od otrzymanej oceny banki są kwalifikowane do określonej grupy w tzw. *macierzy zagrożeń*.

Oceny ratingowe oraz *macierze zagrożeń* są źródłem podstawowej informacji o sytuacji banków. Banki, w których zidentyfikowano zwiększone zagrożenie, podlegają pogłębionej ocenie mającej na celu identyfikację źródeł jego powstawania. Podstawę do wnioskowania o zagrożeniach w całym sektorze bankowym stanowią tzw. *macierze migracji* i *indekсы zagrożenia*. Za pomocą *macierzy migracji* obserwowane są zmiany położenia banków w *macierzy zagrożeń* w kolejnych okresach sprawozdawczych.

Indeks zagrożenia prezentuje łączną, standaryzowaną ocenę efektywności, wypłacalności, jakości aktywów oraz jakości zobowiązań pozabilansowych udzielonych, ważoną udziałem każdego banku w depozytach sektora bankowego. Indeks zagrożenia liczony jest odrębnie dla banków komercyjnych i spółdzielczych. Jest on prezentowany w skali od 0 (brak zagrożenia) do -100 pkt (najwyższe zagrożenie). Zmiany poziomu indeksu odzwierciedlają zmiany oceny zagrożeń sektora.

W 2006 roku indeks zagrożenia ulegał poprawie. Na rysunku 6 zamieszczono poziomy *indeksów zagrożenia* w sektorze banków komercyjnych i spółdzielczych w cyklu kwartalnym od końca 2004 do końca 2006 roku. Dzięki dobrym wynikom sektora bankowego w 2006 roku obserwowana była stabilizacja *indeksu zagrożenia* na bardzo niskim poziomie.

Rysunek 6. Indeks zagrożenia dla sektorów banków komercyjnych i spółdzielczych w okresie od 31 grudnia 2004 roku do 31 grudnia 2006 roku



2. Zmiany w metodyce oceny banków i systemach informatycznych

W 2006 roku prowadzono prace nad włączeniem do metodyki oceny zagrożeń oceny parametrów płynności. Analiza zagrożeń w obszarze płynności wspomaga wczesną identyfikację niebezpieczeństwa niewypłacalności w bankach.

W związku z faktem, że w 2006 roku banki reprezentujące ponad 72% sumy bilansowej sektora bankowego stosowały nowe zasady rachunkowości i sprawozdawczości finansowej MSR/MSSF, szczegółowej analizie poddano wpływ nowych standardów na zmianę oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej tych banków.

Podjęto również działania przygotowawcze związane z planowanym na 2007 rok wejściem w życie nowego systemu sprawozdawczości finansowej FINREP oraz COREP. Zaproponowano szereg zmian do projektów arkuszy sprawozdawczych uwzględniających potrzeby informacyjne Funduszu. Wiele uwagi poświęcono analizie koniecznych w 2007 roku zmian w stosowanym w Funduszu systemie monitorowania i oceny zagrożeń banków zarówno w zakresie metodycznym, jak i zmian oprogramowania aplikacji użytkowych.

W 2006 roku prowadzono prace nad metodami prognostycznymi w celu określenia wysokości stawek fośg i obowiązkowej opłaty rocznej w funkcji identyfikowanych zagrożeń w sektorze bankowym. Na podstawie przedstawionych analiz i ocen, po konsultacji ze środowiskiem bankowym, Rada BFG ustaliła stawki tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych oraz obowiązkowej opłaty rocznej na 2007 rok.

Mając na względzie przewidywane wejście w życie w 2007 roku przepisów prawa bankowego wprowadzających rozwiązania Nowej Umowy Kapitałowej, w Funduszu przeprowadzono wstępną analizę możliwości modyfikacji podstawy naliczania obowiązkowej opłaty rocznej zgodnie ze zmianami wynikającymi z nowych regulacji. Przewiduje się, że w miejsce dotychczasowej sumy aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem, podstawą naliczania opłaty rocznej byłby całkowity wymóg kapitałowy banku. Wymagać to jednak będzie zmiany ustawy o BFG.

W 2006 roku rozwijano i doskonalono system informatyczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz wdrożono zestaw aplikacji dla analityka bankowego. Nowe aplikacje użytkowe są integrowane na platformie intranetowej Interaktywnego Systemu Informowanie Kierownictwa (ISIK) i umożliwiają standaryzację stosowanych w Funduszu narzędzi informatycznych oraz ułatwiają dostęp do zasobów informacyjnych w ramach realizacji koncepcji hurtowni danych.

Wdrożenie wymienionych rozwiązań informatycznych umożliwi w 2007 roku znaczne obniżenie kosztów eksploatacji systemów IT w Biurze Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

3. Monitorowanie banków korzystających z pomocy finansowej

Wszystkie banki korzystające z pomocy finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podlegały szczegółowym procedurom monitorowania. Obejmowały one w szczególności analizę realizacji programów postępowania naprawczego, efektywności udzielonej pomocy oraz realizacji zobowiązań określonych w umowach pożyczek.

W przypadku pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej banków, stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji programów postępowania naprawczego lub

niedotrzymania zobowiązań wynikających z zawartych z Funduszem umów pożyczek, formułowano stosowne zalecenia dla zarządów banków oraz przeprowadzono w bankach szczegółowe kontrole bezpośrednie. Konsultowano również z Generalnym Inspektoratem Nadzoru Bankowego konieczność aktualizacji programów naprawczych lub podjęcie innych działań gwarantujących powodzenie projektów sanacyjnych.

Procedury monitorowania banków korzystających z pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych były ukierunkowane na badanie wypłacalności i zagrożenia spłaty udzielonych pożyczek, jako ustawowych⁷ przesłanek oceny kondycji banków spółdzielczych korzystających z tej formy pomocy finansowej Funduszu. W żadnym z banków korzystających z pomocy z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych nie stwierdzono zagrożenia wypłacalności.

VII. WSPÓŁPRACA KRAJOWA I ZAGRANICZNA

1. Współpraca krajowa

1.1. Współpraca dotycząca sektora bankowego

Zasady współpracy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z Parlamentem, Rządem, Najwyższą Izbą Kontroli oraz Narodowym Bankiem Polskim zostały określone w ustawie o BFG, jak też w innych aktach normatywnych. Prezes Zarządu Funduszu jest z mocy ustawy o Narodowym Banku Polskim członkiem Komisji Nadzoru Bankowego.

W ramach współpracy Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego – będący organem wykonawczym KNB – wymieniały informacje dotyczące potencjalnych zagrożeń w sektorze bankowym.

W siedzibie Funduszu 16 listopada 2006 roku odbyło się spotkanie władz BFG z przedstawicielami środowiska bankowego, w tym Związku Banków Polskich oraz Krajowego Związku Banków Spółdzielczych. Przedmiotem spotkania były:

- ❖ prezentacja przez Prezesa Instytutu Badania Opinii i Rynku PENTOR wyników badań sondażowych, dotyczących wiedzy personelu banków o systemie gwarantowania depozytów i Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz poczu-

⁷ Wynikających z ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

cia bezpieczeństwa i uwarunkowań społecznego zaufania do systemu bankowego,

- ❖ zasięgnięcie opinii środowiska bankowego co do proponowanej na 2007 rok wysokości stawek tworzenia funduszy ochrony środków gwarantowanych oraz opłaty rocznej w świetle założeń finansowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów do 2010 roku.

Fundusz pozostawał w stałych kontaktach z bankami zrzeszającymi, informując je o decyzjach w sprawie udzielenia pomocy finansowej bankom spółdzielczym, należącym do zrzeszenia, oraz zasięgając opinii o planowanych przedsięwzięciach i kadrze zarządzającej bankami występującymi o pomoc finansową BFG. Ponadto w siedzibie Funduszu odbyły się spotkania z przedstawicielami banków zainteresowanych uzyskaniem pomocy finansowej.

1.2. Współpraca w zakresie legislacji

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, działając w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce, wydatnie przyczynia się do stabilizacji systemu finansowego poprzez swój udział w procesie opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących rynku finansowego, przekazywanych Funduszowi w ramach uzgodnień międzyresortowych.

Pracownicy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, biorąc udział w procesach tworzenia lub nowelizowania przepisów prawnych, przeanalizowali oraz przygotowali uwagi do projektów następujących ustaw i aktów wykonawczych :

- ❖ ustaw:
 - o nadzorze nad instytucjami finansowymi⁸,
 - o spółdzielni europejskiej,
 - o zmianie ustawy Prawo bankowe⁹,
 - zmieniających: ustawę o funduszach inwestycyjnych, ustawę o obrocie instrumentami finansowymi, ustawę o ofercie publicznej i warunkach wprowadzenia instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych,
- ❖ rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad współpracy pomiędzy instytucjami finansowymi, upoważnionymi do gwarantowania długu celnego, a Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska i Narodowym Fundu-

⁸ W BFG trwają prace nad oceną przewidywanych skutków nowych regulacji dla bezpieczeństwa depozytów oraz możliwości wypełniania ustawowych zadań przez Fundusz. Wyniki prac zostaną przedstawione Ministrowi Finansów, Prezesowi NBP i Przewodniczącemu KNF.

⁹ *Ibidem*.

szem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wzorów formularzy zabezpieczenia finansowego w formie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i gwarancji bankowej.

W ramach rozpoczętej procedury sporządzania raportu w sprawie stosowania dyrektywy 2002/47/WE o zabezpieczeniach finansowych (Dz.U. WE L 168/43) dla Parlamentu Europejskiego, Fundusz przekazał swoje uwagi do przesłanego w celu uzyskania opinii i wypełnienia w zakresie swojej właściwości *Kwestionariusza oceny wdrożenia dyrektywy dla Państw Członkowskich*.

Została dokonana analiza i przekazane stanowisko do przesłanej Funduszu *Oceny prawnej* przygotowanej przez Komisję Europejską w celu omówienia i interpretacji rozwiązań zawartych w *Konwencji Haskiej o prawie właściwym do wykonywania niektórych praw z papierów wartościowych przechowywanych przez pośrednika finansowego*.

W ramach prowadzonych prac nad zmianą przepisów Szóstej Dyrektywy Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 roku *w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich, dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej – ujednoczona podstawa wymiaru podatku* – przeanalizowano zaproponowane przez Komisję Europejską brzmienia definicji niektórych usług finansowych.

Fundusz brał udział w proponowanych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych konsultacjach w sprawie standardów dotyczących harmonizacji dni i godzin otwarcia europejskich systemów depozytowo-rozrachunkowych oraz standardów dotyczących śróddziennej finalności rozrachunku.

2. Współpraca zagraniczna

Przedstawiciele Funduszu uczestniczyli w konferencjach zorganizowanych przez Europejskie Forum Gwarantowania Depozytów (*EFDI*). Program tych konferencji obejmował następujące zagadnienia:

- ❖ analizę sposobów finansowania systemów gwarantowania depozytów,
- ❖ statut EFDI,
- ❖ przekształcenie EFDI w formalne stowarzyszenie zarejestrowane w Brukseli (zgodnie z zapowiedziami formalna rejestracja powinna nastąpić w lutym 2007 roku),
- ❖ rolę systemów gwarantowania depozytów w zarządzaniu kryzysem dużego międzynarodowego banku,
- ❖ problemy wynikające z transgranicznej działalności banków ważnych systemowo.

Przedstawiciel BFG wziął również udział w konferencji zorganizowanej przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (*IADI*). Tematyka kon-

ferencji dotyczyła doświadczeń Ameryki Łacińskiej w budowaniu efektywnej sieci bezpieczeństwa.

W ramach współpracy z zagranicznymi instytucjami gwarancyjnymi w siedzibie Funduszu gościli delegacje tych instytucji z Rosji oraz Albanii. Natomiast przedstawiciele Funduszu brali udział w seminariach organizowanych przez gwarantów depozytów Włoch, Albanii i Rosji oraz przez Niemiecki Związek Banków.

Fundusz podpisał porozumienie ze szwedzką instytucją gwarantowania depozytów (*Insättningsgarantinämnden*). Współpraca między oboma systemami ma szczególne znaczenie dla klientów banków ze Szwecji działających w Polsce w formie oddziałów, ponieważ ich depozyty podlegają ochronie zgodnie ze szwedzkim systemem gwarantowania¹⁰. Trwają również prace nad porozumieniem z duńskim¹¹ i rosyjskim systemem gwarantowania¹².

VIII. FUNDUSZE I GOSPODARKA FINANSOWA

1. Źródła finansowania

Źródłami finansowania ustawowej działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są:

- 1) fundusz statutowy;
- 2) fundusz pomocowy;
- 3) środki przekazane Funduszowi przez banki – z utworzonych przez nie funduszy ochrony środków gwarantowanych – w celu realizacji gwarancji na rzecz deponentów;
- 4) fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych;
- 5) fundusz zapasowy;
- 6) fundusz z aktualizacji wartości rzeczowego majątku trwałego;
- 7) dochody z oprocentowania udzielonych bankom pożyczek;
- 8) dochody z oprocentowania papierów wartościowych oraz środków pieniężnych ulokowanych na rachunkach Funduszu prowadzonych przez Narodowy Bank Polski;

¹⁰ Według stanu na 31 grudnia 2006 roku w Polsce jako oddziały funkcjonowały 2 banki szwedzkie: Svenska Handelsbanken AB SA i Skandinaviska Enskilda Banken AB (SA).

¹¹ Według stanu na 31 grudnia 2006 roku w Polsce jako oddziały funkcjonowały 3 banki z Danii: Jyske Bank A/S SA, Nykredit Realkredit A/S SA i Danske Bank A/S SA. Podlegają one ochronie duńskiego systemu gwarantowania depozytów.

¹² Porozumienie z rosyjskim systemem gwarantowania zostanie podpisane w I kwartale 2007 roku.

- 9) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej;
- 10) środki z dotacji budżetu państwa;
- 11) środki z kredytu udzielonego Funduszowi przez Narodowy Bank Polski.

Podobnie jak w ubiegłych latach w 2006 roku Fundusz nie korzystał ze źródeł finansowania wymienionych w punktach 3, 5, 6, 9, 10 i 11.

Ze zgromadzonych środków Bankowy Fundusz Gwarancyjny finansuje:

- 1) zadania związane z gwarantowaniem depozytów;
- 2) zadania związane z udzielaniem pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania;
- 3) zadania związane z udzielaniem pożyczek bankom spółdzielczym na wsparcie procesów łączenia się tych banków;
- 4) koszty funkcjonowania Biura i organów Funduszu.

2. Fundusze

2.1. Fundusz statutowy

Fundusz statutowy – jako fundusz własny – został utworzony na podstawie Statutu BFG w celu zabezpieczenia środków na nabycie rzeczowego majątku trwałego oraz wypłaty środków gwarantowanych po wyczerpaniu innych źródeł finansowania tych wypłat przewidzianych w ustawie o BFG i Statucie.

W II kwartale 2006 roku na fundusz statutowy – po przyjęciu przez rząd *Sprawozdania z działalności BFG w 2005 roku* – została przeniesiona część wyniku finansowego za rok 2005 w wysokości 111 334,5 tys. zł.

Stan funduszu statutowego na koniec 2006 roku wynosił 1 394 046,2 tys. zł.

2.2. Fundusz ochrony środków gwarantowanych

Każdy podmiot objęty systemem gwarantowania jest zobowiązany tworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych. Służy on zaspokojeniu roszczeń deponentów w przypadku spełnienia warunków gwarancji przez którykolwiek z banków objętych systemem (tj. w przypadku upadłości banku).

Zgodnie z ustawą o BFG fundusz ochrony środków gwarantowanych w danym roku jest tworzony w wysokości równej iloczynowi stawki procentowej określonej przez Radę Funduszu i sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej. Rada Funduszu w uchwale nr 19/2005 z 17 listopada 2005 roku określiła

poziom stawki procentowej na 2006 rok w wysokości 0,19% sumy środków pieniężnych stanowiących podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej.

Utworzony przez banki fundusz ochrony środków gwarantowanych, wynoszący 761 932,3 tys. zł, nie został wykorzystany.

Należy podkreślić, że tworzenie przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych nie jest dla nich dotkliwe, ponieważ środki stanowiące pokrycie funduszy pozostają w aktywach banków w formie skarbowych papierów wartościowych lub bonów pieniężnych NBP, co przynosi bankom dochody odsetkowe. Do momentu przekazania do BFG środków na wypłaty kwot gwarantowanych fundusze ochrony środków gwarantowanych nie stanowią dla banków obciążenia finansowego, a wpływają jedynie na ograniczenie zakresu dysponowania przez nie nieznaczną częścią środków finansowych.

2.3. Fundusz pomocowy

Fundusz pomocowy – przeznaczony na pomoc w formie pożyczek, gwarancji, poręczeń lub wykup wierzytelności – tworzony jest z obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez wszystkie podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania. Wysokość obowiązującej dany bank opłaty wyliczana jest jako iloczyn stawki ustalonej przez Radę Funduszu oraz stanu aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem na określony dzień.

Tabela 7. Wykorzystanie funduszu pomocowego w 2006 roku

Fundusz do wykorzystania		Fundusz wykorzystany		Wskaźnik wykorzystania
tys. zł				%
Razem	2 064 699,1	Razem	35 590,0	1,7
w tym:		w tym:		
stan na 1 I 2006 r.	1 383 729,5	udzielona pomoc	35 590,0	
wpłaty banków w 2006 r.	140 349,8			
spłaty pożyczek	540 619,8*			

* z tego 277 935,2 tys. zł spłacone przed terminem.

Uchwałą nr 20/2005 z 17 listopada 2005 roku Rada BFG określiła stawki obowiązkowej opłaty rocznej w 2005 roku w wysokości 0,05% dla sumy aktywów bi-

lansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,025% dla ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych, a ponadto ustaliła, że podstawę naliczenia stanowi stan aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem na 31 grudnia 2005 roku. W 2006 roku banki wpłaciły 50% opłaty obowiązkowej, a pozostałe 50% Narodowy Bank Polski.

W roku sprawozdawczym z funduszu pomocowego udzielono 2 bankom pożyczek na kwotę 35 590,0 tys. zł.

Stan funduszu pomocowego do wykorzystania na koniec 2006 roku wynosił 2 029 109, 2 tys. zł.

2.4. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych

Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych został utworzony na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Służy on finansowaniu zadań związanych z udzielaniem pożyczek bankom spółdzielczym na łączenie się oraz realizację inwestycji związanych z tymi łączeniami¹³.

Tabela 8. Wykorzystanie funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych w 2006 roku

Fundusz do wykorzystania		Fundusz wykorzystany		Wskaźnik wykorzystania
tys. zł				%
Razem	44 158,9	Razem	16 426,0	37,2
w tym:		w tym:		
stan na 1 I 2006 r.	3 890,9	udzielona pomoc	16 426,0	
spłaty pożyczek	40 268,0			

¹³ Na utworzony w wysokości 123 409,7 tys. zł fundusz składają się środki wraz z odsetkami pochodzące z następujących źródeł:

- zlikwidowanego Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych, prowadzonego dotąd przez Bank Gospodarki Żywnościowej SA (27 lutego 2001 roku z tego tytułu przekazano do BFG 4 031,0 tys. zł),
- przekazanych środków pieniężnych o wartości odpowiadającej środkom otrzymanym przez banki z tytułu obligacji, które zostały umorzone (25, 26 i 27 kwietnia 2001 roku wpłynęło łącznie 119 378,7 tys. zł).

W roku sprawozdawczym z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych udzielono bankom pożyczek na kwotę 16 426,0 tys. zł. Stanowi to wykorzystanie funduszu w 37,2%.

Stan funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych do wykorzystania na koniec 2006 roku wynosił 27 732,9 tys. zł.

2.5. Fundusz zapasowy

Fundusz zapasowy służy zapewnieniu środków na pokrycie ewentualnych strat bilansowych BFG oraz finansowaniu działalności gwarancyjnej lub pomocowej w przypadku wyczerpania się funduszu ochrony środków gwarantowanych bądź funduszu pomocowego.

W II kwartale 2006 roku na fundusz zapasowy została przeniesiona część wyniku finansowego za rok 2005 w wysokości 50 000,0 tys. zł. W 2006 roku nie zachodziła potrzeba jego wykorzystywania.

Stan funduszu zapasowego na koniec 2006 roku wynosił 560 000,0 tys. zł.

3. Bilans BFG

Suma bilansowa na 31 grudnia 2006 roku wyniosła 5 230 398, 0 tys. zł. W stosunku do stanu na koniec 2005 roku wzrosła ona o 6,2%.

3.1. Aktywa

Najważniejsze pozycje w aktywach przedstawia tabela 9.

Środki pieniężne znajdujące się w kasie i na rachunkach bankowych wykazane są w bilansie według wartości nominalnej i stanowią 0,01% aktywów ogółem.

W portfelu papierów wartościowych BFG na 31 grudnia 2006 roku występują:

- bony skarbowe o wartości 2 215 269,4 tys. zł,
- obligacje skarbowe o wartości 1 888 068,8 tys. zł,
- bony pieniężne o wartości 54 589,8 tys. zł.

Papiery wartościowe nabywane są z dyskontem i pozostają w posiadaniu Funduszu do daty wykupu. Dyskonto jest zaliczane do wyniku proporcjonalnie do upływu czasu zgodnie z zasadą memoriałową. Koszt nabycia papierów wartościowych oraz naliczone memoriałowo odsetki odzwierciedlają łącznie aktualną wartość rynkową tych papierów na dzień bilansowy. Wskaźnik udziału tej pozycji w aktywach ogółem wynosi 79,5%.

Tabela 9. Aktywa BFG (w tys. zł)

Pozycja aktywów	Według stanu na		Dynamika
	31 XII 2005 r.	31 XII 2006 r.	2005 r. = 100%
1. Środki pieniężne (w kasie i na rachunkach bankowych)	487,1	450,5	92,5
2. Papiery wartościowe	3 322 105,4	4 157 928,0	125,2
3. Należności z tytułu udzielonych pożyczek i naliczonych odsetek	1 534 680,6	1 005 250,2	65,5
4. Rzeczowy majątek trwały oraz wartości niematerialne i prawne	68 599,6	66 769,0	97,3
5. Rozliczenia międzyokresowe czynne	0,0	0,3	0,0
Razem aktywa	4 925 872,7	5 230 398,0	106,2

Należności od banków z tytułu udzielonych pożyczek ujęte są w bilansie BFG według wartości nominalnej powiększonej o odsetki naliczone niezapadłe. Stanowią one 19,2% aktywów ogółem.

Rzeczowy majątek trwały oraz wartości niematerialne i prawne wyceniane są według cen nabycia, z uwzględnieniem odpisów amortyzacyjnych (umorzeń) zmniejszających wartość początkową do wartości księgowej netto. W 2006 roku nie dokonywano aktualizacji wartości początkowej rzeczowego majątku trwałego ani jego umorzenia na podstawie odrębnych przepisów. Rzeczowy majątek trwały wraz z wartościami niematerialnymi i prawnymi stanowi 1,3% aktywów.

Rozliczenia międzyokresowe czynne wykazane są w bilansie według wartości nominalnej.

3.2. Pasywa

Najważniejsze pozycje pasywów zawiera tabela 10.

Fundusze statutowy, pomocowy do wykorzystania, restrukturyzacji banków spółdzielczych do wykorzystania oraz zapasowy są wykazane w bilansie według wartości nominalnej.

Zobowiązania BFG stanowią 1,0% pasywów. Wszystkie rodzaje zobowiązań wykazane są w rocznym sprawozdaniu finansowym według wartości nominalnej, tj. wymagającej zapłaty. Rozliczenia międzyokresowe bierne i przychody przyszłych

okresów (odsetki od pożyczek naliczone niezapadłe) stanowią 0,01% pasywów ogółem.

Tabela 10. Pasywa BFG (w tys. zł)

Pozycja pasywów	Według stanu na		Dynamika
	31 XII 2005 r.	31 XII 2006 r.	2005 r. = 100%
1. Fundusz statutowy	1 282 711,7	1 394 046,2	108,7
2. Fundusz pomocowy do wykorzystania	1 383 729,5	2 029 109,2	146,6
3. Fundusz pomocowy wykorzystany	1 414 003,1	908 973,3	64,3
4. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych do wykorzystania	3 890,9	27 732,9	712,8
5. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych wykorzystany	119 518,8	95 676,8	80,1
6. Fundusz zapasowy	510 000,0	560 000,0	109,8
7. Fundusze specjalne	165,8	137,9	83,2
8. Zobowiązania	49 109,6	51 069,3	104,0
9. Dodatni wynik finansowy za rok obrotowy	161 334,5	163 046,8	101,1
10. Rozliczenia międzyokresowe bierne i przychody przyszłych okresów	1 408,8	605,6	43,0
Razem pasywa	4 925 872,7	5 230 398,0	106,2

4. Rachunek zysków i strat

Zgodnie z ustawą o rachunkowości oraz ustalonymi przez Ministra Finansów szczególnymi zasadami rachunkowości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wynik finansowy Funduszu obejmuje:

- ❖ przychody osiągnięte przez Fundusz w danym okresie sprawozdawczym,
- ❖ wynik z operacji finansowych odpowiadający różnicy pomiędzy ceną nabycia a aktualną ceną sprzedaży dłużnych papierów wartościowych,

- ❖ wszystkie zrealizowane w danym okresie sprawozdawczym przychody,
- ❖ wszystkie poniesione i wszystkie przypadające w danym okresie sprawozdawczym koszty działalności.

Sporządzony według powyższych zasad rachunek zysków i strat wykazuje nadwyżkę bilansową w wysokości 163 046,8 tys. zł. W stosunku do stanu na koniec 2005 roku wzrosła ona o 1,1%.

Tabela 11. Rachunek zysków i strat w 2006 roku

Kategoria	Za okres				Dynamika
	1 I-31 XII 2005 r.		1 I-31 XII 2006 r.		
	w tys. zł	struktura w %	w tys. zł	struktura w %	2005 r. = 100%
1. Przychody ogółem	180 365,5	100,0	181 749,5	100,0	100,8
w tym:					
z działalności statutowej	18 361,9	10,2	8 535,3	4,7	46,5
z tytułu bonów skarbowych	95 647,4	53,0	80 977,6	44,5	84,7
z tytułu obligacji skarbowych	63 171,6	35,0	90 824,7	50,0	143,8
z tytułu bonów pieniężnych	107,7	0,1	886,0	0,5	822,7
odsetki od rachunków w NBP	1 489,7	0,8	28,5	0,02	1,9
pozostałe przychody	1 587,2	0,9	497,4	0,3	31,3
2. Koszty ogółem	19 031,0	100,0	18 702,7	100,0	98,3
w tym:					
usługi obce	3 243,6	17,1	3 199,6	17,1	98,6
koszty rzeczowe	691,8	3,6	691,3	3,7	99,9
wynagrodzenia	10 694,6	56,2	10 661,1	57,0	99,7
narzuły na wynagrodzenia	1 340,2	7,0	1 334,1	7,1	99,5
amortyzacja	2 301,7	12,1	2 139,4	11,5	93,0
inne koszty	759,1	4,0	677,2	3,6	89,2
3. Nadwyżka bilansowa	161 334,5		163 046,8		101,1

W okresie sprawozdawczym koszty funkcjonowania BFG zmalały nominalnie o 1,7%, a przychody wzrosły o 0,8%. Korzystną tendencję wykazaną po stronie przychodów można przypisać głównie wzrostowi przychodów z tytułu operacji papierami wartościowymi spowodowanemu wyższą niż w poprzednim roku wartością portfela tych papierów.

IX. ORGANIZACJA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

1. Skład osobowy organów Funduszu

Ustawowymi organami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są Rada (11-osobowa) i Zarząd (5-osobowy).

W 2006 roku Rada pracowała w składzie:

Przewodniczący Rady: Władysław Baka
Członkowie Rady: Janusz Czarzasty
Bartosz Drabikowski
Wojciech Kwaśniak
Jacek Osiński
Ryszard Pazura
Krzysztof Pietraszkiewicz
Jan Szambelańczyk
Ewa Śleszyńska-Charewicz
Andrzej Wiśniewski
Grzegorz Wójtowicz

Zarząd pracował w Składzie:

Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak
Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska
Członkowie Zarządu: Przemysław Morysiak¹⁴
Maria Pawelska
Marek Pyła

¹⁴ Od 23 stycznia 2006 roku Przemysław Morysiak zastąpił Jerzego W. Pietrewicza.

2. Organizacja Biura Funduszu

Bankowy Fundusz Gwarancyjny realizuje swoje ustawowe zadania poprzez Biuro, w którego strukturze wyodrębnionych jest 7 departamentów, stanowisko kontroli wewnętrznej i Sekretariat Rady Funduszu.

Poszczególne komórki organizacyjne wykonują następujące zadania:

- ❖ **Departament Gwarantowania Depozytów** wykonuje zadania wynikające z obowiązku zapewnienia przez Fundusz wypłat środków gwarantowanych deponentom oraz związane ze współpracą z zagranicznymi instytucjami gwarantowania depozytów;
- ❖ **Departament Działalności Pomocowej** realizuje zadania związane z udzielaniem pomocy finansowej bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności (z funduszu pomocowego) oraz pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych;
- ❖ **Departament Analiz** gromadzi i analizuje informacje dotyczące bieżącej sytuacji banków, sporządza oceny i prognozy rozwoju ich sytuacji, a także realizuje zadania związane z monitorowaniem sytuacji banków, którym Fundusz udzielił pomocy;
- ❖ **Departament Kontroli** realizuje zadania związane z kontrolą sytuacji banków, którym Fundusz udzielił pomocy oraz z realizacją funkcji kuratora;
- ❖ **Departament Finansowy** realizuje zadania związane z gospodarką finansową, prowadzeniem księgowości oraz rozliczeniami Funduszu;
- ❖ **Departament Prawny** zapewnia obsługę prawną Funduszu, reprezentuje Fundusz w postępowaniach sądowych i administracyjnych oraz przed innymi organami orzekającymi;
- ❖ **Departament Organizacyjny** zapewnia obsługę organizacyjną Zarządu i Biura Funduszu, prowadzi sprawy związane z zatrudnianiem pracowników, organizacją pracy, obsługą administracyjną oraz odpowiada za infrastrukturę techniczną Biura;
- ❖ **Stanowisko Kontroli Wewnętrznej** realizuje zadania związane z badaniem prawidłowości i zgodności działania komórek organizacyjnych Biura Funduszu z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi;
- ❖ **Sekretariat Rady** prowadzi obsługę merytoryczną, organizacyjną oraz techniczną Rady Funduszu w wykonywaniu zadań statutowych.

Ponadto działa 5 stałych, międzydepartamentalnych komitetów i zespołów:

- ❖ **Komitet ds. Zarządzania Aktywami**, który kształtuje i nadzoruje politykę lokowania wolnych środków finansowych Funduszu;
- ❖ **Komitet ds. Oceny Wniosków Pomocowych**, którego zadaniem jest opiniowanie przygotowywanych przez Departament Działalności Pomocowej wnio-

sków w sprawie udzielenia bankom pomocy finansowej z funduszu pomocowego oraz pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych;

- ❖ **Zespół ds. Systemu Informowania Kierownictwa**, do którego należy opracowywanie, monitorowanie oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu przekazywania informacji kluczowych dla działalności Funduszu pomiędzy komórkami organizacyjnymi;
- ❖ **Zespół ds. Współpracy z Zagranicą**, którego zadaniem jest wspieranie współpracy z zagranicznymi instytucjami gwarantowania depozytów;
- ❖ **Zespół Redakcyjny Witryny Internetowej**, który zapewnia prawidłowe funkcjonowanie witryny internetowej Funduszu.

3. Działalność Zarządu Funduszu

W 2006 roku Zarząd BFG odbył łącznie 54 posiedzenia. Większość z nich poświęcona była decyzjom z zakresu:

- ❖ kontroli prawidłowości wykorzystania przez banki pomocy finansowej Funduszu,
- ❖ działalności pomocowej BFG,
- ❖ gromadzenia i analizowania informacji o bankach,
- ❖ unormowań prawnych dotyczących zadań i działalności Funduszu,
- ❖ gospodarki finansowej i organizacji pracy.

Tabela 12. Uchwały Zarządu BFG podjęte w 2006 roku

Liczba posiedzeń Zarządu BFG	54
Liczba podjętych uchwał przez Zarząd BFG, w tym:	87
uchwały dotyczące realizacji gwarancji	3
uchwały dotyczące działalności pomocowej	14
uchwały dotyczące kontroli wykorzystania pomocy	35
uchwały regulujące pozostałe obszary: dotyczące informacji i analiz systemu bankowego, gospodarki finansowej BFG oraz zagadnień organizacyjno-administracyjnych	35

4. Działalność Rady Funduszu

W 2006 roku Rada Funduszu odbyła 12 posiedzeń plenarnych i podjęła 21 uchwał, realizując zadania określone w ustawie i statucie BFG.

W ramach uprawnień stanowiących Rada podjęła uchwały dotyczące ustalenia stawek procentowych tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych i opłaty rocznej na fundusz pomocowy na 2007 rok. Ustalenie stawek Rada poprzedziła pracami analityczno-studialnymi. Poznaniu opinii i poglądów środowiska bankowego w tej kwestii służyło spotkanie Rady i Zarządu BFG z przedstawicielami banków.

Zgodnie ze statutem Rada zaopiniowała wniosek Zarządu BFG w sprawie udzielenia pomocy bankowi z funduszu pomocowego, w którego przypadku kwota pomocy przekraczała równowartość w złotych 6 mln euro. Wniosek ten dotyczył Banku Spółdzielczego we Wschowie na przejęcie Banku Spółdzielczego w Lubinie, a kwota przyznanej pomocy wyniosła 30 000,0 tys. zł.

Rada nadzorowała wykonanie zadań związanych z udzielaniem zwrotnej pomocy finansowej bankom, w tym z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych.

Co kwartał Rada analizowała wyniki monitorowania sytuacji finansowej banków korzystających z pomocy BFG. Również co kwartał oceniała realizację statutowego zadania wykonywania kontroli w bankach korzystających z pomocy BFG oraz pełnienia przez Fundusz funkcji kuratora nadzorującego realizację programu naprawczego. Na podstawie tych analiz i ocen formułowała wnioski i zalecenia usprawniające działania Funduszu w tych obszarach.

Rada (co kwartał) oceniała sytuację w sektorze bankowym. Podstawą oceny były analizy i informacje przedstawiane przez Zarząd, uzupełnione o systematyczne przeglądy prasowe zawierające artykuły o sytuacji i problemach banków. Szczególną uwagę Rada poświęcała bankom o pogarszającym się standingu finansowym. Istotnym elementem funkcjonowania Rady było zapoznawanie się na każdym posiedzeniu z informacją Zarządu o bieżących problemach sektora związanych z działalnością Funduszu.

Sprawując nadzór nad działalnością Funduszu, Rada rozpatrywała kwartalne sprawozdania Zarządu. Oceniała także realizację planu działalności BFG na 2006 rok oraz swych zaleceń, uściślających zadania ujęte w tym planie.

Rada zapoznawała się z opiniami banków na temat działalności Funduszu i pożądanymi kierunkami jego działalności. Służyły temu robocze spotkania z przedstawicielami banków, organizowane z inicjatywy Funduszu lub przez Związek Banków Polskich, a także informacje przedstawiane Radzie przez jej członków reprezentujących Związek Banków Polskich.

Istotną rolę w wykonywaniu funkcji kontrolno-nadzorczej Rady nad działalnością Funduszu i jego Zarządu spełniały zespoły problemowe, które przygotowywały

na posiedzenia Rady projekty opinii i stanowisk w ważniejszych sprawach. Zespół ds. działalności pomocowej opiniował wniosek Zarządu w sprawie udzielenia pomocy finansowej z funduszu pomocowego. Zespół Rady ds. gospodarki finansowej m.in. opiniował propozycje podziału nadwyżki bilansowej BFG za rok 2005 oraz założenia, a następnie projekt planu finansowego Funduszu na 2007 rok. Zespoły problemowe przedstawiały Radzie opinie o sprawozdaniach kwartalnych Zarządu z działalności BFG.

Podobnie jak w roku poprzednim, Rada w 2006 roku wiele uwagi poświęciła problemom współpracy Funduszu z instytucjami gwarancyjnymi krajów członkowskich Unii Europejskiej. Przedmiotem szczególnego zainteresowania Rady były problemy związane z przeglądem Dyrektywy 94/19/WE dotyczącej systemów gwarantowania środków pieniężnych, skutki przemian zachodzących w sektorze bankowym dla polskiego systemu gwarantowania depozytów, w tym zwłaszcza następstwa przekształcania się banków z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w oddziały instytucji kredytowych i ich wychodzenia z polskiego systemu gwarantowania depozytów oraz kwestia odpowiedzialności gwarancyjnej instytucji kredytowych dokonujących operacji transgranicznych w Polsce.

Członkowie Rady współuczestniczyli w wydawaniu kwartalnika „Bezpieczny Bank”, m.in. przez sporządzanie recenzji nadsyłanych artykułów, a także w organizacji seminarium poświęconego tematyce bezpieczeństwa systemu bankowego i gwarantowaniu depozytów.

X. DZIAŁALNOŚĆ INFORMACYJNO-PROMOCYJNA

W 2006 roku w ramach działalności promocyjno-informacyjnej została opracowana analiza wyników badań przeprowadzonych na zlecenie BFG przez IBOiR Pentor SA, dotyczących wiedzy o systemie gwarantowania depozytów wśród pracowników banków oraz klientów. Badania potwierdziły wysoki poziom zaufania do Funduszu (odpowiedzi respondentów: „zdecydowanie ufa lub raczej ufa” wyniosły w przypadku NBP – 52%, BFG – 44% i Biura Informacji Kredytowej – 29%), postrzeganie banków jako bezpiecznych, niezależnie od ich wielkości i okresu funkcjonowania na rynku, oraz wzrost wymagań wobec banków. Zarysował się także niekorzystny trend spadku wiedzy o BFG oraz zainteresowania problematyką bezpieczeństwa lokat. Z punktu widzenia klientów jest to po części zrozumiałe uwzględniając, że od 5 lat nie było upadłości banku, a sektor finansowy należy do najlepiej rozwijających się działów gospodarki. Niepokoi natomiast pogarszający się stan wiedzy o systemie gwarantowania depozytów wśród pracowników banków, odpowiedzialnych za udzielanie informacji w tym zakresie. Aby poprawić tę sytuację zostaną przeprowadzone szkolenia pracowników wszystkich banków. Dodatkowa uwaga zostanie zwrócona na poprawę

zakresu informacji dostępnych dla klientów korzystających jedynie z łączy internetowych.

Na podstawie wniosków wynikających z przeprowadzonych badań w Funduszu przygotowano plan działań informacyjnych w zakresie upowszechniania wiedzy o systemie gwarantowania depozytów. Na etapie przygotowawczym:

- ❖ przeprowadzono sondaż wśród uczelni ekonomicznych na temat uwzględniania w procesach dydaktycznych problematyki działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wyniki sondażu są optymistyczne. Temat ten jest omawiany na różnych poziomach szczegółowości;
- ❖ wydano broszurę pt. „System gwarantowania depozytów w Polsce”, przeznaczoną dla tych pracowników banków zatrudnionych przy bezpośredniej obsłudze klientów, którzy powinni posiadać poszerzoną wiedzę o gwarancjach BFG;
- ❖ powołano zespół szkoleniowy, którego zadaniem będzie prowadzenie szkoleń pracowników banków nt. systemu gwarantowania depozytów; wiele banków już zgłosiło gotowość do uczestniczenia w tego typu szkoleniach.

W siedzibie Funduszu zorganizowano seminarium z udziałem przedstawicieli środowiska naukowego i praktyków. Tematem dyskusji był system oceny i prognozowania zagrożeń oraz monitorowania sytuacji finansowej banków w działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Ukazały się 3 kolejne numery czasopisma BFG „Bezpieczny Bank”, poświęconego zagadnieniom gwarancji depozytów i bezpieczeństwa finansowego banków.

Istotną formę propagowania wiedzy o działalności BFG stanowiły także referaty wygłoszone przez przedstawicieli Funduszu na seminariach i konferencjach krajowych oraz zagranicznych.

Podobnie jak w poprzednich latach dokonywano dystrybucji wśród banków folderów informacyjnych BFG. Opracowano i wydano *Raport roczny BFG za rok 2005*, który został wysłany do banków działających w Polsce, do instytucji finansowych w kraju oraz do IADI, EFDI i zagranicznych instytucji gwarantowania depozytów (raport powstał w dwóch wersjach językowych – polskiej i angielskiej).

Ważnym elementem kształtowania wiedzy o systemie gwarantowania depozytów, zwłaszcza wśród pracowników banków i ich klientów, była – aktualizowana na bieżąco – witryna internetowa Funduszu (www.bfg.pl). Odniesienia do strony internetowej BFG znajdują się również na stronach banków.

Odpowiadając na liczną korespondencję elektroniczną, przekazywano informacje dotyczące sposobu wykonywania zadań wynikających z ustawy o BFG nie tylko osobom korzystającym z usług bankowych, ale także studentom i pracownikom naukowym, którzy specjalizują się w problematyce finansowo-bankowej.

W 2007 roku planowana jest kontynuacja działań upowszechniających wiedzę o systemie gwarantowania depozytów, wynikających z przygotowanego planu.

Głównym celem proponowanych działań jest zmiana świadomości pracowników banków w zakresie ich obowiązków dotyczących informowania o bezpieczeństwie lokat bankowych oraz zwiększenie dostępności i zakresu informacji o systemie gwarantowania depozytów, zwłaszcza dla klientów korzystających z bankowości elektronicznej. Dodatkowo wiele uwagi będzie poświęcone pełniejszemu informowaniu o produktach hybrydowych, które tylko częściowo są gwarantowane przez BFG.

O WPLYWIE ZEWNĘTRZNYCH I WEWNĘTRZNYCH UWARUNKOWAŃ NA KIERUNKI ZMIAN INSTYTUCJONALNO-SYSTEMOWYCH I FUNKCJONALNYCH SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

(OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego 17 maja 2007 roku odbyło się seminarium na temat: „Wpływ zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań na kierunki zmian instytucjonalno-systemowych i funkcjonalnych sieci bezpieczeństwa finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem roli i zasad funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego”. Wystąpienia i referaty tematyczne przygotowali: prof. dr hab. Małgorzata Zaleska – Prezes Zarządu BFG, dyr. Aneta Nowak – Przedstawiciel Ministerstwa Finansów, Olga Szczepańska z Departamentu Systemu Finansowego Narodowego Banku Polskiego oraz pracownicy i przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: dr hab. prof. SGH Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, dr Tomasz Obal oraz członek zarządu BFG Marek Pyła. Seminarium otworzył i poprowadził prof. dr hab. Władysław Baka.

Otwierając spotkanie, prof. dr hab. Władysław Baka, przewodniczący Rady BFG, podkreślił, że nowe uwarunkowania zarówno wewnętrzne związane ze specyfiką polskiego sektora bankowego, jak i zewnętrzne wynikające chociażby z funkcjonowania Polski w strukturach unijnych, stanowią poważne wyzwanie dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dlatego tak ważne jest ich rozpatrzenie, ze szczególnym uwzględnieniem dokonujących się obecnie zmian w strukturze polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Warto zadbać, aby ich efektem nie był spadek zaufania do

sektora bankowego i jego destabilizacja. Należy rozpoznać także kwestie związane z wprowadzaniem nowych rozwiązań legislacyjnych i konieczność dostosowania do nich rozwiązań prawnych związanych z działalnością Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wyzwaniem są także dokonujące się przemiany podmiotowe i przedmiotowe w systemach finansowych – powstają grupy bankowe i konglomeraty finansowe, dokonuje się integracja produktów finansowych, powstają nowe ich typy nie dające się jednoznacznie zakwalifikować.

To wszystko sprawia, że dzisiejsza sytuacja w sektorze bankowym, choć spokojna i stabilna, nie jest wolna od nowych wyzwań i potencjalnych zagrożeń. Dlatego zagadnieniom tym należy poświęcić szczególną uwagę.

Prezentacja prof. dr hab. Małgorzaty Zaleskiej dotyczyła wyzwań w zakresie zmian regulacji działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Referentka zwróciła uwagę na zachowanie właściwego miejsca BFG w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski i zapewnienie odpowiednich zasad współpracy między jej ogniwami. Podkreśliła, że pożądanym jest przy tym udział Prezesa Zarządu BFG w składzie Komisji Nadzoru Finansowego. Zwróciła następnie uwagę, że niezbędne jest stworzenie w kilku etapach zintegrowanego systemu gwarantowania środków na rynku finansowym. Początkowo można organizacyjnie połączyć system gwarantowania depozytów z systemem rekompensat, ale przy zachowaniu odrębności finansowej obu tych funduszy. Następnie rozważyć można włączenie do systemu ochrony: spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, jeśli tylko zostaną one objęte nadzorem bankowym; systemu gwarantowania na rynku ubezpieczeń; ochronę instytucji pieniądza elektronicznego. BFG mógłby podjąć się roli integrowania systemów gwarancyjnych na rynku finansowym, ale obecnie tylko w zakresie rekompensat dla inwestorów.

Profesor Zaleska wskazała także na pożądane zmiany w ustawie o BFG, o które należałoby zadbać w najbliższym czasie. Należą do nich:

- ❖ zmiana terminu przystąpienia banku do systemu gwarantowania depozytów z ostatniego sprawozdawczego dnia miesiąca, w którym uprawomocniło się postanowienie sądu o wpisie banku do rejestru na dzień uzyskania przez bank zezwolenia KNB na rozpoczęcie działalności;
- ❖ w ramach działalności gwarancyjnej: rozważenie wydłużenia okresu przedawnienia roszczeń deponentów wobec BFG do 10 lat, a także przejęcia przez BFG funkcji syndyka masy upadłościowej;
- ❖ w ramach działalności pomocowej: zmiana podstawy naliczania opłaty rocznej oraz rozszerzenie katalogu instrumentów, jakimi dysponuje BFG udzielając pomocy;
- ❖ w ramach działalności kontrolnej i monitorującej: rozszerzenie zakresu kontroli w bankach, którym udzielono pomocy oraz ustawowe umocowanie monitoringu przeprowadzanego w bankach;

- ❖ w ramach działalności inwestycyjnej: zmiana zasad inwestowania wolnych środków finansowych Funduszu oraz rozszerzenie instrumentarium.

Profesor M. Zaleska podkreśliła również, że przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powinni aktywnie uczestniczyć w innych procesach legislacyjnych. Między innymi powinni podjąć działania zmierzające do rozszerzenia zakresu udzielanej przez BFG pomocy z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. Mogłaby ona być przeznaczana nie tylko dla banków, które podlegają procesom łączeniowym, ale także dla tych, które unowocześniają systemy informatyczne lub zwiększają bezpieczeństwo gromadzonych środków i podnoszą jakość obsługi klientów. Należałoby także zastanowić się nad uzupełnieniem ustawy Prawo bankowe o przepisy określające obowiązek instytucji kredytowych i oddziałów banków zagranicznych prowadzących działalność w Polsce informowania klientów o swojej sytuacji finansowej i przynależności do systemu gwarantowania depozytów. Kwestie te wydają się mieć dziś coraz większe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania polskiego systemu gwarantowania depozytów.

Tematowi funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce i pełnionej w niej roli przez Ministerstwo Finansów poświęcone było wystąpienie przedstawicielki tej instytucji – dyrektor Anety Nowak. Zwróciła ona uwagę na możliwość szerszego lub węższego rozpatrywania *safety net*. W ujęciu szerszym jest to całość kształtu instytucji i regulacji chroniących przed stratami z tytułu niewypłacalności banków i innych pośredników finansowych. W ujęciu węższym zaś sieć bezpieczeństwa ogranicza się do systemu bankowego, w tym do zasad współpracy między organem nadzoru, gwarantem depozytów, bankiem centralnym i Ministerstwem Finansów. Dwiema podstawowymi funkcjami sieci bezpieczeństwa finansowego jest funkcja profilaktyczna i funkcja zarządzania kryzysowego. Nadzór bankowy wykonuje funkcję pierwszą, bank centralny drugą, zaś instytucja ochrony wkładów obie funkcje. Rola ministra finansów skupia się natomiast na przypadkach potrzeby nadzwyczajnego wsparcia finansowego oraz na odbudowie systemu po kryzysie.

W dyskusji nad kształtem polskiej *safety net* należy odnieść się do prac podjętych na poziomie wspólnotowym. Tu problematyka ta ujęta jest częściowo w przepisach prawa, a częściowo za pomocą rekomendacji i porozumień między organami, m.in. nadzoru. Jedne z najważniejszych zespołów zasad to rekomendacje Komitetu Ekonomicznego i Finansowego. Postulują one konieczność wzmocnienia współpracy organów regulujących i nadzorujących poszczególne segmenty rynku, wskazują na celowość usprawnienia wymiany informacji pomiędzy organami nadzorczymi państw członkowskich Unii, dążą do zacieśniania współpracy banków centralnych z organami nadzoru ostrożnościowego, ułatwiają unikanie kryzysów finansowych oraz ich przewyciężanie, podkreślają zasadność konwergencji praktyk nadzorczych. Konsekwencją przyjętych rekomendacji Komitetu są symulacje działań

w razie kryzysu, które odbyły się w 2006 roku. Komitet utworzył ponadto specjalną grupę roboczą, której zadaniem jest zajęcie się problemami jakie pojawiły się w wyniku przeprowadzonej symulacji, zbadanie zasad, procedur i narzędzi stosowanych do rozwiązywania kryzysów oraz przedstawienie propozycji ich ulepszeń. Grupa ta składa się z przedstawicieli Ministerstwa Finansów, banków centralnych, Europejskiego Banku Centralnego oraz Komisji Europejskiej. Ostateczny raport grupy ma powstać we wrześniu bieżącego roku.

Według dyr. Anety Nowak przyspieszenie prac na forum wspólnotowym jest uzasadnione, gdyż w wyniku dokonujących się procesów, w tym europejskiej integracji finansowej, rośnie liczba grup bankowych prowadzących działalność transgraniczną. Fakt ten jest poważnym wyzwaniem dla europejskich regulatorów i narodowych nadzorców. Trudno byłoby narzędziami jakimi dysponują dziś macierzyści nadzorcy opanować kryzys tak dużych instytucji kredytowych. Jednak określenie ścisłych zasad postępowania w tym zakresie nie wydaje się być rozwiązaniem optymalnym. Po pierwsze, pojawiają się coraz to nowe źródła ryzyka systemowego, a trudno zawczasu przewidzieć wszystkie trudności. Po drugie, rozpoczęcie prac nad skodyfikowanym zestawem reguł mogłoby osłabić zaufanie do instytucji finansowych. W wielu wiodących gospodarkach świata, np. w USA i Japonii, nie istnieją formalne zasady zarządzania ryzykiem kryzysu finansowego. Zdaniem Ministerstwa Finansów należy natomiast podkreślić celowość zawierania dobrowolnych porozumień odpowiednich instytucji regulacyjnych i nadzorczych. Ważne jest określenie klarownych reguł wymiany informacji, współpracy i odpowiedzialności między instytucjami odpowiedzialnymi za zapobieganie kryzysom i za zarządzanie kryzysowe oraz odbudowę stabilności sektora. Nie należy jednak przesądzać o konieczności tworzenia rozbudowanych procedur w tym zakresie. Mogłyby one prowadzić do pojawienia się pokusy nadużycia oraz niekorzystnego, z punktu widzenia ostrożnościowego arbitrażu regulacyjnego w odniesieniu do zachowania dużych grup banków.

Uwarunkowaniom instytucjonalnym polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego poświęcony był referat Olgi Szczepańskiej z Narodowego Banku Polskiego. Szczególną uwagę autorka poświęciła roli banku centralnego w *safety net*. Klasyczną funkcją tej instytucji jest funkcja pożyczkodawcy ostatej instancji (współcześnie nazywa się ją Awaryjnym Wsparciem Płynnościowym – ang. *Emergency Liquidity Assistance*). Jest to dyskrecjonalne zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok. Do realizacji tej funkcji banki centralne wykorzystują operacje otwartego rynku lub operacje bilateralne, gdy źródłem kryzysu jest pojedynczy bank. Generalnie, w obawie przed pokusą nadużycia, instytucje te są bardzo ostrożne w komunikowaniu tej funkcji. Analiza 36 banków centralnych z całego świata pokazuje, że o ile 21 z nich wspomina o stosowaniu tej funkcji, to szczególnie co do zakresu, warunków i wymogów

jej stosowania ujawnia jedynie 12 z nich. Wymienić można jednak podstawowe zasady stosowania funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Banki centralne interweniują jedynie jeśli pojawiło się ryzyko systemowe, a bank tracący płynność jest wypłacalny, posiada adekwatne do wsparcia zabezpieczenie a oprocentowanie kredytu ma charakter dyscyplinujący.

Poza wykonywaniem tej najstarszej funkcji banki centralne coraz większą uwagę poświęcają dziś zapobieganiu kryzysom oraz stosowaniu metod pośredniego oddziaływania na system finansowy. Można nakreślić główne kierunki zmian zaangażowania banków centralnych w działania na rzecz stabilności finansowej. Po pierwsze zaczęły one koncentrować się na systemach płatniczych i ich bezpieczeństwie, kontrolując nie tyle instytucje, ile procesy zachodzące w nich. Po drugie, rozwijają analizy makroostrożnościowe, czyli badania stabilności całego systemu, powiązań instytucji finansowych z resztą gospodarki, zagregowanych ryzyk i ich koncentracji, perspektyw stabilności na przyszłość. Po trzecie wreszcie, wzrasta znaczenie polityki informacyjnej związanej nie tylko z prowadzoną przez banki centralne polityką pieniężną, ale także ze wspomnianymi analizami makroostrożnościowymi. Publikowane są raporty o stabilności finansowej (ich prekursorem był Bank Anglii), przemówienia prezesów banków centralnych, komunikaty prasowe, działają bogate w wiadomości strony internetowe tych instytucji. W Polsce Narodowy Bank Polski corocznie publikuje „Raport o stabilności systemu finansowego”, „Przegląd stabilności systemu finansowego” oraz dokument „Rozwój systemu finansowego w Polsce”.

Według Olgi Szczepańskiej zmiany dokonujące się współcześnie w systemach bankowych oraz uwarunkowania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej będą silnie oddziaływać na kształt naszej sieci bezpieczeństwa finansowego. Dokonująca się harmonizacja regulacji oraz zmiany o charakterze transgranicznym nie idą bowiem w parze ze zmianami w europejskiej *safety net*. Instytucje publiczne są nadal zdecentralizowane. Obowiązuje zasada jednolitej licencji bankowej, został przyjęty statut spółki europejskiej, liberalizowane są przepływy kapitałowe. W efekcie na 10 000 instytucji kredytowych funkcjonujących w Unii Europejskiej w 2005 roku 46 to banki ponadnarodowe, o aż 65%-owym udziale w aktywach banków europejskich. Nie ma jednak dotąd wypracowanego podziału kompetencji między nadzorem macierzystym a goszczącym. Trudno także wyobrazić sobie wykonywanie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji wobec międzynarodowej instytucji. Na szczeblu unijnym podpisano jedynie *Memorandum of understanding* między bankami centralnymi, nadzorcami i ministrami finansów krajów członkowskich (w 2003 r.) oraz podobny dokument dotyczący współpracy na wypadek kryzysu (w 2005 r.). Istnieje także możliwość podpisywania porozumień bilateralnych tylko między bankami centralnymi oraz porozumień regionalnych (czego przykładem są kraje skandynawskie).

Doktor hab. prof. SGH Małgorzata Iwanicz-Drozdowska przedstawiła podstawowe zagadnienia związane z wpływem zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań na kierunki zmian instytucjonalno-systemowych i funkcjonalnych. Scharakteryzowała polski sektor bankowy na tle sektora Unii Europejskiej oraz polski rynek bankowy na tle pozostałych segmentów rynku finansowego. Na koniec 2005 roku polski sektor bankowy miał zaledwie 0,46% udziału w sektorze unijnym. Choć relatywnie mały to osiąga on dobre wyniki finansowe mierzone współczynnikiem wypłacalności, zwrotem z aktywów i kapitału. Słabo natomiast wypada Polska w przypadku wskaźników świadczących o dostępności usług bankowych (tu zbadano relację liczby ludności przypadającej na oddział, na bankomat i na pracownika). Posiadanie rachunku bieżącego deklarowało w 2005 roku 46% badanych Polaków. Średnio w Unii Europejskiej odsetek ten wyniósł 71%. Autorka zakwalifikowała sektor bankowy Polski jako system typu II. Typ ten obejmuje 10 krajów, w których dominującą rolę odgrywa sektor bankowy, mimo że nie jest on silnie rozwinięty, a stopień korzystania z usług bankowych jest przeciętnie niższy niż w UE.

W dalszej części referatu Prof. M. Iwanicz-Drozdowska skupiła się na prognozie rozwoju instytucjonalno-systemowego oraz zarysowała możliwe kierunki zmian w funkcjonowaniu polskich rozwiązań. Zwróciła uwagę na podstawowe rodzaje produktów hybrydowych, jakie pojawiły się na polskim rynku – lokaty z funduszem, polisy lokacyjne, lokaty inwestycyjne, czy certyfikaty depozytowe „koszykowe”. Sprawiają one, że podział produktowy na rynku staje się coraz mniej czytelny. Jest to szczególnie ważne w kontekście ochrony drobnych deponentów przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Zwracając uwagę na możliwe zmiany w przyszłości, autorka podkreśliła, że pojawia się coraz większa liczba grup bankowych (od 2005 roku powstało w UE ponad 1300 grup kapitałowych, inwestujących przynajmniej w dwa segmenty działalności finansowej, wiele z nich to konglomeraty finansowe) realizujących strategię „wszystko pod jednym dachem”. Według prof. Iwanicz-Drozdowskiej wielce prawdopodobne jest przyspieszenie procesów fuzji i przejęć o charakterze transgranicznym.

W tym kontekście najważniejszymi wyzwaniem na przyszłość dla BFG są z pewnością: po pierwsze, lepsza polityka informacyjna uwzględniająca pojawianie się na rynku nowych produktów, których miejscem sprzedaży są najczęściej placówki bankowe. Po drugie zaś, rozważenia wymaga sposób finansowania Funduszu. Należy bowiem zadbać o jeden fundusz dla BFG dobrze zapewniający jego stabilność. Jest to ważne wobec tendencji rozwoju działalności w układach transgranicznych i możliwości przekształcania filii instytucji kredytowych obecnych w polskim sektorze bankowym w oddziały.

Doktor Tomasz Obal – dyrektor Departamentu Gwarantowania Depozytów BFG – zaprezentował kierunki prac Unii Europejskiej w dziedzinie gwarantowa-

nia depozytów. Przedstawił historię regulacji unijnych w tym zakresie wraz ze szczegółową prezentacją dyskusji nad przeglądem Dyrektywy 94/19/WE w sprawie gwarantowania depozytów bankowych oraz najważniejszymi ustaleniami w tej kwestii. Przegląd ten dotyczył:

- ❖ celu działania systemów gwarancyjnych: ochrona deponenta oraz stabilność systemu bankowego;
- ❖ minimalnej wysokości limitu gwarancyjnego – zdecydowano się nie wprowadzać zmian w tym zakresie;
- ❖ adekwatności obecnej definicji depozytu i zakresu gwarancji – nie wprowadzono zmian do obecnych rozwiązań;
- ❖ zasadności współodpowiedzialności deponenta – wypracowano interpretację zastosowania koasekuracji, przy obowiązującym limicie gwarancyjnym: minimalny poziom 20 000 euro ma się odnosić do tego co faktycznie otrzymuje deponent;
- ❖ możliwości wprowadzenia klauzuli *de minimis* – nie zdecydowano się na jej wprowadzenie;
- ❖ problemów związanych z umowami dopełnienia gwarancji (*topping up*);
- ❖ możliwości harmonizacji modelu finansowania systemów gwarancyjnych, w tym wykorzystanie składek opartych na ryzyku – tu zmiany będą możliwe dopiero w dłuższym okresie, najprawdopodobniej najpierw nastąpi zgoda na wprowadzenie systemów *ex ante*, a dopiero później zasady różnicowania składek;
- ❖ transferów środków finansowych zgromadzonych w systemie gwarantowania w związku ze zmianą systemu przez bank – zaproponowano jedynie, by wraz z konsolidacją podmiotu następował transfer środków wpłaconych wcześniej przez wszystkie konsolidowane podmioty w innych systemach gwarantowania do systemu, w którym będzie siedziba podmiotu;
- ❖ informowania konsumentów i reklamy – dyskutowano o możliwości stworzenia jednego punktu informacyjnego dla klientów banków;
- ❖ terminów zaspokajania deponentów – ostatecznie nie podtrzymano propozycji skrócenia dziś obowiązującego okresu niedostępności środków;
- ❖ paneuropejskiego i regionalnego systemu gwarancyjnego.

Generalnie prace Komisji Europejskiej nad przeglądem Dyrektywy 94/19/WE zakończyły się konkluzją, że nie ma potrzeby dokonywania w krótkim okresie zmian legislacyjnych. W zamian, mając świadomość pewnych niesprawności systemów, zaproponowano jednak wypracowanie rozwiązań nieregulacyjnych opartych na zasadach dobrych praktyk. Ma się nimi zająć w najbliższych latach Europejskie Forum Gwarantów Depozytów.

Ostatnie wystąpienie na seminarium, zaprezentowane przez członka Zarządu BFG Marka Pyłę poświęcone zostało zagadnieniom związanym ze współpracą systemu gwarantowania depozytów z innymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finan-

sowego. Opisując instytucje *safety net* jako te, których misją obejmuje działania na rzecz bezpieczeństwa i stabilności finansowej, autor referatu skupił się na roli i wzajemnych powiązaniach Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Przedstawiona analiza wykazała, że jedynie system gwarantowania depozytów i nadzór bankowy posiadają kompetencje do podejmowania działań na wszystkich etapach zapobiegania kryzysom bankowym, czyli na etapach: identyfikacji i monitorowania zagrożeń, zapobiegania kryzysom i zarządzania kryzysem. Autor przedstawił jak wyglądają podstawowe zasady współpracy instytucji *safety net* w Polsce, a przede wszystkim relacje BFG, NBP, BFG i Ministerstwa Finansów. Na tym tle zaznaczył on pilną konieczność wypracowania zasad współpracy i wymiany informacji między BFG a Komisją Nadzoru Finansowego, dotyczącą każdego z trzech wspomnianych etapów zapobiegania kryzysom. Praca w tym zakresie powinna zakończyć się podpisaniem stosownej umowy o współpracy między tymi dwiema instytucjami. Tego wymaga właściwe funkcjonowanie sieci bezpieczeństwa finansowego Polski.

Dyskusję na tematy poruszone w czasie prezentacji poprowadził prof. dr hab. Jan Szambelańczyk – członek Rady BFG.

Krzysztof Pietraszkiewicz – Prezes Związku Banków Polskich zwrócił uwagę na konieczność dalszej pracy nad definicją sieci bezpieczeństwa finansowego. Jego zdaniem, uczestniczy w niej szersze, niż to się na ogół przyjmuje, grono instytucji. Poza trzonem *safety net*, na który składa się NBP, Ministerstwo Finansów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz nadzór finansowy, nie do przecenienia są bowiem działania Krajowej Izby Rozliczeniowej, Giełdy Papierów Wartościowych i KDPW, Biura Informacji Kredytowej czy systemu informacji gospodarczej. Ważny jest przy tym właściwy przepływ informacji między tymi instytucjami, opierający się nie tylko na raportach i sprawozdaniach, ale przede wszystkim na codziennych kontaktach. Z tego względu błędem wydaje się nie włączenie przedstawiciela BFG w skład Komisji Nadzoru Finansowego. Prezes Pietraszkiewicz zwrócił ponadto uwagę na sprawę zmian w finansowaniu BFG. Po pierwsze, nie rozstrzygnięta jest kwestia dalszego współfinansowania wpłat do BFG przez Narodowy Bank Polski. Po drugie zaś, pomysł wprowadzenia stawek opłat na BFG, uzależnionych od ryzyka związanego z działalnością banków, wydaje się być bardzo skomplikowany przy wprowadzeniu w życie, należy więc rozważyć wprowadzanie go etapami.

Prezes K. Pietraszkiewicz zabrał głos także w sprawie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które są instytucjami odmiennie regulowanymi i działającymi na innych zasadach niż banki. Nie należy zatem na razie dyskutować nad objęciem ich systemem gwarancji dla banków.

Doktor Mariusz Zygierewicz ze Związku Banków Polskich podkreślił, że podczas prac nad zmianami rozwiązań dotyczących polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego należałoby wykorzystać wcześniejsze prace nad zmianą ustawy o BFG, w tym dorobek poprzednich seminariów. Zauważył, że zaproponowane wydłużenie okresu przedawniania się roszczeń do 10 lat jest dobre, ale w sytuacji stabilnego sektora. Nieco inaczej będzie zapewne wyglądało spojrzenie na tę kwestię w przypadku konieczności większych wypłat środków gwarantowanych.

Doktor M. Zygierewicz stwierdził także, że kuszące jest wprowadzenie nowych sposobów inwestowania środków przez BFG, ale choć dochodowo korzystne przynieść to może zaburzenia rynku i panikę w przypadku konieczności wycofania większej wielkości środków na poczet wypłat gwarancyjnych. A stabilność sektora powinna być zawsze ważniejsza od dochodowości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Przedstawiciel Związku Banków Polskich zwrócił również uwagę na fakt, że głos Polski jest ważny na arenie międzynarodowej, pomimo że mamy jako kraj mały udział w aktywach bankowych Unii Europejskiej. Dlatego też powinniśmy aktywnie brać udział w przekształceniach regulacji dotyczących tego rynku. Warto wykorzystać chociażby pracę w ramach EFDI, by zmienić na przykład obowiązki informacyjne jakim podlegają dziś systemy gwarantowania depozytów. Tym bardziej, że sytuacja Polski, choć faktycznie dość komfortowa obecnie, nie jest całkowicie wolna od zagrożeń. Istnieje potencjalne ryzyko zarażania. Poza tym udział w Polsce większości grup bankowych nie jest dla nich istotny systemowo, co może stanowić źródło niepokoju regulatorów, szczególnie wobec umacniającej się w Unii tendencji do przenoszenia uprawnień do macierzystych organów nadzorczych.

Dyrektor Jacek Osiński z Narodowego Banku Polskiego podkreślił, że nie można pochwalić obecnych w Polsce rozwiązań w zakresie funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego. Przede wszystkim błędem jest zakładane wyłączenie nadzoru bankowego z NBP, gdyż w konsekwencji nie będzie instytucji wiodącej w polskiej *safety net*. Tym samym być może Ministerstwo Finansów będzie musiało przejąć inicjatywę na tym polu. Ponadto powiązania osobowe w ramach *safety net* nie przedkładają się na współpracę między analitykami z tych instytucji. Nie ma mechanizmów konfrontacji badań dokonywanych w różnych ośrodkach. I choć dziś widać, że poszczególne instytucje specjalizują się w różnych analizach, to może należałoby jeszcze lepiej rozdzielić te zadania.

Dyrektor J. Osiński skomentował także możliwą integrację systemów gwarancyjnych w Polsce. Jego zdaniem jest to możliwe jedynie pod względem organizacyjnym, a nie finansowym, tak by uzyskać redukcję kosztów oraz wykorzystać know-how BFG. Podstawową funkcją Funduszu jest przy tym funkcja stabilnościowa, a ewentualna decyzja o integracji instytucji gwarancyjnych nie może jej zaburzyć. Bowiem to banki, a nie inne instytucje finansowe, są kluczowe w sektorze. Trudno

zatem wyobrazić sobie obecność przedstawicieli innych instytucji w Radzie BFG, gdyż uzyskaliby oni automatycznie dostęp do informacji niejawnych o sektorze bankowym.

Bożena Chełmińska zwróciła uwagę na ochronę banków przed dodatkowymi kosztami. Niejednokrotnie narzekały one na obciążenia związane z wpłatami na Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Od nowego roku dojdą do tego opłaty na rzecz Komisji Nadzoru Finansowego. Rozważając zmianę zasad finansowania Funduszu należy kwestię tę wziąć pod uwagę.

Podsumowując dyskusję, prof. Jan Szambelańczyk stwierdził, że seminarium otworzyło na nowo dyskusję nad kształtem polskiego systemu gwarantowania depozytów. Zostały zidentyfikowane uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu nowej ustawy o BFG oraz przy innych zmianach w polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Nowe wyzwania wymagają analiz nie tylko w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Prof. J. Szambelańczyk podkreślił, że instytucje ochrony wkładów są istotnym elementem krajowych sieci bezpieczeństwa finansowego, wypełniając obie podstawowe funkcje *safety net* – profilaktyczną oraz zarządzania kryzysowego. Nie jest zatem zrozumiałe podjęcie decyzji o braku miejsca dla Prezesa BFG w Komisji Nadzoru Finansowego.

Według profesora najbliższy czas należy poświęcić na analizę produktów hybrydowych i zjawiska pakietyzacji usług finansowych, szczególnie na tle społecznej reputacji instytucji gwarancyjnych. Co więcej, należy pamiętać, że ryzyko to może wzrosnąć, gdyby BFG zdecydował się na przejęcie innego, nie w pełni dopracowanego systemu ochrony.

W pracach nad ustawą o BFG należy ponadto wykorzystać doświadczenia międzynarodowe i światowe wskazówki. Ważne jest na przykład rozstrzygnięcie, czy ustawa o BFG ma być otwarta czy zamknięta. Czy należy umieścić w niej regulacje szczegółowe, czy jedynie sformułować ogólne zasady.

Dorobek seminarium zostanie z pewnością wykorzystany w dalszych pracach nad kształtem polskiego systemu gwarantowania depozytów oraz sieci bezpieczeństwa finansowego naszego kraju.

Opracowała Beata Zdanowicz

Problemy i poglądy

Olga Szczepańska*

ROLA BANKU CENTRALNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

WSTĘP

Dbłość o stabilność finansową jest zadaniem wielowymiarowym, wymagającym zaangażowania wielu instytucji publicznych i prywatnych. Zespół instytucji, działających w określonym otoczeniu regulacyjnym, mający na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją, określane jest terminem **sieć bezpieczeństwa finansowego** (w wersji anglojęzycznej – *safety net*)¹. Wśród instytucji publicznych podstawowymi filarami instytucjonalnymi sieci bezpieczeństwa finansowego są:

- ❖ rządy (reprezentowane przez ministerstwa finansów),
- ❖ instytucje nadzoru finansowego,
- ❖ systemy gwarantowania depozytów,
- ❖ banki centralne.

Warto również zwrócić uwagę na to, że także sektor prywatny wypracowuje różne mechanizmy zabezpieczające, które służą wzmocnieniu dyscypliny rynkowej.

* Autorka jest pracownikiem Narodowego Banku Polskiego, Departamentu Systemu Finansowego. Olga.Szczepanska@mail.nbp.pl. Tekst odzwierciedla poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako oficjalne stanowisko NBP.

¹ Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej, na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 173, NBP, 2004, s. 8–9.

Podkreślenia wymaga fakt, że samo istnienie sieci bezpieczeństwa finansowego nie może być interpretowane jako gwarancja stabilności finansowej. Polityka publiczna ma jedynie na celu korygowanie niedoskonałości rynku i wspomaganie dyscypliny rynkowej, w celu ograniczenia zagrożenia dla stabilności finansowej oraz zminimalizowania kosztów kryzysu finansowego, gdy do niego dojdzie. Dlatego żadna z instytucji tworzących *safety net* z osobna oraz system jako całość nie są odpowiedzialne za stabilność finansową, a jedynie współdziałają na jej rzecz.

Działanie na rzecz stabilności finansowej jest procesem ciągłym i przebiega w dwóch głównych etapach, pomiędzy którymi granice są płynne:

1. **Etap zapobiegania kryzysom**, który obejmuje rozwiązania regulacyjne oraz instytucjonalne, określające podstawowe reguły gry rynkowej, zapobiegające podejmowaniu przez podmioty nadmiernego ryzyka, a także działania polegające na monitoringu, ocenie i wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń, aby móc wcześniej naprawić nieprawidłowości i zapobiec ich nasilaniu się w przyszłości.
2. **Etap zarządzania kryzysem**, który obejmuje także działania mające na celu rozwiązanie sytuacji kryzysowej, aby do maksimum ograniczyć skutki i koszty kryzysu².

Każdy z podmiotów tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego ma określone kompetencje i specjalizuje się w wypełnianiu różnych zadań na poszczególnych etapach działań na rzecz stabilności systemu finansowego. Poszczególne instytucje są komplementarne w stosunku do siebie i tak zaprojektowane, aby uzupełniły wzajemnie swoje działania. Skuteczność sieci bezpieczeństwa finansowego wymaga sprawnej współpracy pomiędzy jej poszczególnymi elementami, aby zachowana była ciągłość działań. Oprócz zwyczajowego podziału funkcji i kompetencji, wynikającego ze statutowych zadań poszczególnych instytucji *safety net*, coraz częściej wskazuje się na potrzebę formalizacji współpracy pomiędzy nimi. W niektórych krajach efektem takiej współpracy są porozumienia (ang. *memorandum of understanding*) zawierane między instytucjami tworzącymi sieć bezpieczeństwa finansowego. Najczęściej wymienianym przykładem jest *Memorandum of Understanding* w Wielkiej Brytanii, podpisane w 1997 roku przez rząd (reprezentowany przez Skarb Jej Królewskiej Mości), Bank Anglii i urząd nadzoru finansowego³.

² Niektórzy autorzy rozróżniają trzy etapy: 1) zapobiegania kryzysowi, 2) zarządzania kryzysem i 3) rozwiązania kryzysu (G. Schinasi, 2005).

³ *Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA.* www.bankofengland.uk

1. Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego

Na wstępie warto zaznaczyć, że gdy dla instytucji nadzoru finansowego oraz systemów gwarantowania depozytów uczestnictwo w *safety net* jest podstawowym, ustawowym zadaniem, to banki centralne i rządy mają inne funkcje, do których wypełniania zostały powołane w pierwszej kolejności. W przypadku banków centralnych celem podstawowym jest **stabilność cen**, natomiast stabilność finansowa traktowana jest jako warunek sprzyjający realizacji ustawowego celu banków centralnych. Podobnie w przypadku rządu, dla którego stabilność finansowa jest warunkiem sprzyjającym prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej.

Spośród instytucji *safety net* banki centralne mają najdłuższą historię działania na rzecz stabilności finansowej. Klasyczną funkcją pełnioną przez nie w sieci bezpieczeństwa finansowego jest **funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji** (ang. *Lender of Last Resort* – LoLR). Oznacza ona dyskrecjonalne zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok wywołujący nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych źródeł (np. prywatnych)⁴. Współcześnie funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji określana jest również jako **awaryjne wsparcie płynnościowe** (ang. *Emergency Liquidity Assistance* – ELA). Funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji jest wykorzystywana na etapie zarządzania kryzysowego, a jej ostatecznym celem jest zahamowanie kryzysu, zanim rozprzestrzeni się on na cały system finansowy, lub poważną jego część. Oznacza to, że bank centralny podejmuje się realizacji tej funkcji tylko wówczas, gdy istnieje ryzyko systemowe.

Awaryjne zasilenie systemu bankowego w pieniądź rezerwowy może odbywać się za pośrednictwem odpowiednich instrumentów kredytowych banku centralnego. W zależności od charakteru kryzysu może ono być realizowane w dwojaki sposób⁵:

- 1) za pośrednictwem operacji bilateralnych z pojedynczym bankiem (ang. *banking policy*),
- 2) za pośrednictwem operacji otwartego rynku (tzw. *open market policy*), gdy kryzys polega na ogólnym wzroście popytu na pieniądź rezerwowy w całym systemie bankowym.

⁴ X. Freixas, C. Gianini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, "Financial Stability Review", Bank of England, November 1999.

⁵ M. Goodfriend, R. King, *Financial Deregulation, Monetary Policy, and Central Banking*, Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Review, May–June 1988, p. 12.

Banki centralne są z reguły ostrożne w formułowaniu oficjalnych deklaracji na temat pełnionej przez nie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Polityka informacyjna w tym zakresie opiera się na zasadzie, którą prezes Fed w Nowym Jorku, E. G. Corrigan, określił terminem „konstruktywna niejednoznaczność” (ang. *constructive ambiguity*)⁶. Oznacza ona, że banki centralne nie podają do publicznej wiadomości informacji na temat funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji lub informacje te są ograniczone do niezbędnego minimum. Sprzyja to dyscyplinie rynkowej, ponieważ banki nie oczekują, że w przypadku kłopotów bank centralny udzieli im automatycznie wsparcia⁷. Taka polityka rekomendowana jest przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) w dokumencie pt. *Kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości w polityce pieniężnej i finansowej*⁸. Wśród 35 banków centralnych⁹ przeanalizowanych przez autorkę niniejszego artykułu, 21 otwarcie deklaruje, że pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, a 12 z nich publikuje informacje na temat zasad udzielenia awaryjnego wsparcia płynnościowego¹⁰. Zakres tych informacji jest zróżnicowany – od lakonicznych zapisów w ustawach o bankach centralnych, poprzez krótkie wzmianki na stronie internetowej, do publikacji w formie artykułów lub oficjalnych dokumentów. W większości przypadków banki centralne w oficjalnych publikacjach deklarują następujące zasady, które są zgodne z klasyczną doktryną pożyczkodawcy ostatniej instancji¹¹:

- 1) bank centralny interweniuje, gdy istnieje **zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego** (ryzyko systemowe);
- 2) awaryjne wsparcie płynnościowe jest udzielane bankom, które są uznane za **wypłacalne** – zasilenie w płynność nie może być lekarstwem na problem banku, jakim jest utrata kapitałów;
- 3) kredyt w ramach pożyczkodawcy ostatniej instancji może być udzielany jedynie pod warunkiem, że bank posiada **adekwatne zabezpieczenie**;
- 4) oprocentowanie kredytu powinno mieć charakter dyscyplinujący (ang. *penalty interest rate*), z uwagi na to, że bank centralny nie może subsydiować banków, które mają kłopoty z płynnością.

⁶ E. G. Corrigan, *Future Priorities in banking and Finance*, Remarks before the 62nd Annual Mid-Winter Meeting of the New York State Bankers' Association, 25 January 1990, Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review/Winter 1989–1990.

⁷ Bank of England, *Financial Stability and Central Banks*, Routledge, London 2001.

⁸ IMF, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Fiscal Policies*, IMF, 1998.

⁹ 25 krajów UE, Szwajcaria, Norwegia, USA, Kanada, RPA, Australia, Nowa Zelandia, Izrael, Japonia, EBC.

¹⁰ Por. P. Sotomska-Krzysztofik, O. Szczepańska, *Przejrzystość banków centralnych we wspieraniu stabilności finansowej*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 11–12, 2006.

¹¹ B. Quinn, *Principles of lender of last resort*, Central Banking, Vol. III.4, 1993.

2. Ewolucja roli banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego

Wysokie koszty kryzysów finansowych, jakie miały miejsce w dalekiej i najnowszej historii, wskazują, że naturalnym punktem startu dla działań na rzecz stabilności finansowej powinien być etap zapobiegania powstawaniu i kumulowaniu się zagrożeń dla stabilności systemu finansowego. Po II wojnie światowej, w dobie obowiązywania systemu z *Bretton Woods*, funkcję prewencyjną spełniały rządy, które koncentrowały się na ograniczaniu swobody świadczenia usług finansowych, zarówno na poziomie kraju, jak i w odniesieniu do międzynarodowych przepływów kapitału. Ich zadanie polegało na zminimalizowaniu ryzyka podejmowanego przez podmioty gospodarcze i instytucje finansowe. Odbywało się to jednak kosztem efektywności i rozwoju systemu finansowego.

Postępująca od lat 80. XX wieku liberalizacja rynku finansowego, prowadząca do dynamicznego wzrostu aktywów systemu finansowego w relacji do PKB, oraz powodująca coraz silniejsze i bardziej skomplikowane powiązania systemu finansowego z gospodarką realną, sprawia, że na znaczeniu zaczęły zyskiwać mechanizmy pośredniego oddziaływania na system finansowy, w celu kreowania warunków sprzyjających pobudzaniu dyscypliny rynkowej. W tych okolicznościach nowego wymiaru zaczęła nabierać również rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego. Nowe podejście do kwestii odpowiedzialności za stabilność finansową znajduje wyraz w następujących obszarach aktywności banków centralnych:

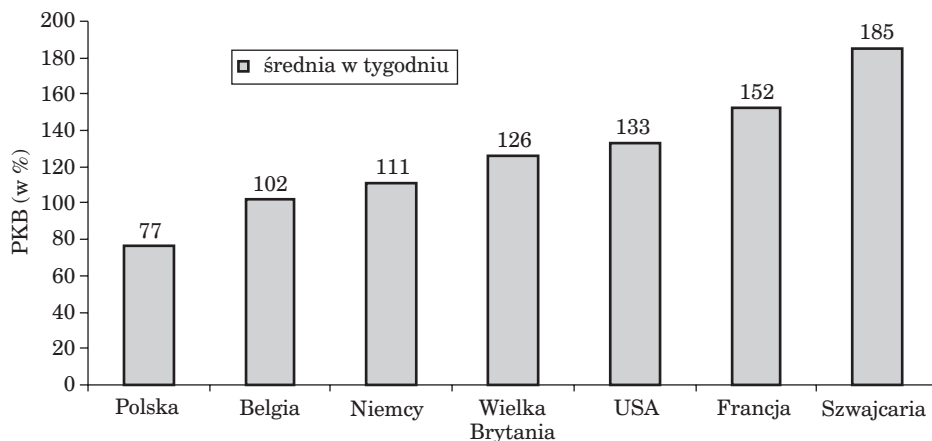
- ❖ wzroście zaangażowania w działania na rzecz bezpieczeństwa i stabilności systemów płatniczych,
- ❖ rozwoju nowego podejścia do identyfikacji i oceny zagrożeń dla stabilności systemu finansowego, określanego jako analiza makroostrożnościowa (ang. *macroprudential analysis*),
- ❖ wzroście znaczenia polityki informacyjnej, jako instrumentu wspierania stabilności finansowej.

2.1. System płatniczy

System płatniczy jest najważniejszym elementem infrastruktury rynków finansowych i zarazem całej gospodarki. Aby oddać jego znaczenie często porównuje się go do krwioobiegu gospodarki rynkowej, bez którego nie byłoby możliwe jej prawidłowe funkcjonowanie. Bezpieczeństwo systemu płatniczego jest warunkiem zachowania stabilności całego systemu finansowego. W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci istotnie wzrosło znaczenie systemów płatniczych dla funkcjonowania go-

spodarki. Jest to konsekwencją dynamicznego wzrostu ilości i wartości transakcji finansowych i, w rezultacie, znacznego wzrostu wartości obrotów w systemach płatniczych. W krajach wysoko rozwiniętych tygodniowe wolumeny obrotów w najważniejszych systemach płatności przekraczają wartość rocznego PKB.

Rysunek 1. Wartość tygodniowych obrotów w głównych systemach płatniczych kraju w 2004 roku (w relacji do PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Statistics on Payment and Settlement Systems In selected countries – Figures for 2004*, CPSS Publication No.74, March 2006, BIS, www.bis.org oraz informacji na stronach internetowych banków centralnych.

Uzależnienie procesów gospodarczych od krajowych i międzynarodowych systemów płatności powoduje, że wszelkie zakłócenia w funkcjonowaniu tych systemów mogą z jeszcze większą siłą, niż w poprzednich dziesięcioleciach, zagrozić stabilności całego systemu finansowego. W efekcie, w latach 90. XX wieku kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa systemom płatniczym zaczęły być postrzegane jako jeden z priorytetów w polityce banków centralnych. Wobec powyższych warunkowań, funkcje banków centralnych we współczesnych systemach płatniczych koncentrują się w dwóch najważniejszych obszarach:

- 1) funkcji operacyjnej oraz
- 2) funkcji regulacyjnej i nadzorczej¹².

¹² T. Padoa-Schioppa, *Opening speech on the Conference “Private and Public Sector Challenges in the Payment System”*, organized by ECB and BIS in Frankfurt, 12 June 2003, www.ecb.int/press/key/date/2003/html/sp030612_1.en.html

Funkcja operacyjna polega na tworzeniu i prowadzeniu przez bank centralny systemów płatności. Bank centralny, będąc operatorem i właścicielem systemu płatniczego, bezpośrednio wpływa na cechy tego systemu już na etapie projektowania i w trakcie jego rozwoju. W większości krajów banki centralne prowadzą oraz są właścicielami, lub współwłaścicielami, co najmniej jednego systemu płatniczego. Dotyczy to głównie systemów wysokokwotowych (ang. *high-value payment systems*). Wysokokwotowe systemy płatnicze, inaczej określane są jako systemy hurtowe, ponieważ rozliczane są w nich płatności o dużej wartości, zazwyczaj pomiędzy bankami lub innymi instytucjami finansowymi i wymagają szybkiego transferu funduszy¹³. Systemy wysoko-kwotowe mają szczególnie istotne znaczenie dla banków centralnych, gdyż za ich pośrednictwem odbywa się rozliczenie transakcji wynikających z realizacji odpowiednich instrumentów polityki pieniężnej, takich jak operacje otwartego rynku, operacje kredytowe i depozytowe, rezerwa obowiązkowa.

W ramach **funkcji regulacyjnej i nadzorczej** w centrum uwagi banków centralnych jest dbałość o to, aby zostały poniesione dostateczne nakłady na redukcję ryzyka oraz odpowiednie zarządzanie tym ryzykiem przez system płatności. Jednocześnie brane jest pod uwagę również kryterium efektywności systemu, niewskazane jest bowiem budowanie całkowicie bezpiecznego systemu płatności, który byłby tak drogi, że nikt nie chciałby z niego korzystać. Nadzór nad systemami płatności odnosi się do systemu transferu funduszy, a nie do indywidualnych uczestników systemu¹⁴ i wyróżnia się następującymi cechami¹⁵:

- ❖ jest sprawowany wyłącznie przez banki centralne,
- ❖ ma na celu zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania systemów płatności,
- ❖ polega na kontroli systemów, a nie operatorów lub uczestników systemu,
- ❖ polega na prowadzeniu analiz dotyczących sposobów zaprojektowania i funkcjonowania systemów,
- ❖ może być sprawowany na podstawie odpowiednich regulacji prawnych, z wykorzystaniem instrumentów określonych w tych regulacjach, lub bez formalnych podstaw prawnych.

Nadzór nad systemami płatności (ang. *oversight*) sprawowany przez banki centralne, choć w języku polskim określane jest takim samym terminem, jak nadzór

¹³ *A Glossary of Terms used in payments and settlements systems*, Bank for International Settlements (BIS) CPSS, March 2003, p. 48.

¹⁴ *Blue Book: Payment and securities settlement systems In The European Union*, EBC, 2001.

¹⁵ *Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności*, Narodowy Bank Polski (NBP), Warszawa 2004, s. 10–11.

bankowy (ang. *supervision*), to jednak ma inne znaczenie. Koncepcja nadzoru banków centralnych nad systemami płatności powstała i nabrała znaczenia w latach 90. XX wieku. Powstanie terminu „nadzór na systemami płatności” i sama idea stanowią odpowiedź banków centralnych na kilka charakterystycznych zjawisk, które obserwowane są na rynku finansowym w ostatnich latach¹⁶:

- ❖ dynamiczny wzrost liczby i wolumenu transakcji rozliczanych w systemach płatności,
- ❖ rosnąca centralizacja operacji u największych operatorów, czego konsekwencją jest wzrost ryzyka systemowego,
- ❖ rozwój technologii, który powoduje, że systemy stają się coraz bardziej skomplikowane technicznie, co w konsekwencji może powodować wzrost ryzyka operacyjnego,
- ❖ ekspansja prywatnych systemów płatności.

Tabela 1. Podstawowe „odpowiedzialności banku centralnego w stosunku do systemowo ważnych systemów płatności

„Odpowiedzialności” banku centralnego
A. Bank centralny powinien jednoznacznie określić swoje cele związane z systemem płatniczym oraz publicznie ujawnić swoją rolę i główne aspekty własnej polityki w odniesieniu do systemowo ważnych systemów płatności
B. Bank centralny powinien zapewnić zgodność systemów, których jest operatorem z „Podstawowymi zasadami”
C. Bank centralny powinien nadzorować zgodność z „Podstawowymi zasadami” systemów, których nie jest operatorem i powinien mieć możliwość sprawowania takiego nadzoru
D. Bank centralny, promując bezpieczeństwo i efektywność systemu płatniczego poprzez „Podstawowe zasady”, powinien współpracować z innymi bankami centralnymi oraz innymi odpowiednimi podmiotami krajowymi i zagranicznymi.

Źródło: *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, Bank for International Settlements, BIS, 2001, na podstawie tłumaczenia w publikacji pt. *Rola Narodowego Banku Polskiego...*, op. cit., s. 19–20, www.nbp.pl

W styczniu 2001 roku Komitet ds. Systemów Płatności i Systemów Rozrachunku (działający w ramach Banku Rozrachunków Międzynarodowych) opublikował

¹⁶ *Central Bank oversight of payment and settlement systems*, Bank for International Settlements (BIS), CPSS, May 2005, BIS, www.bis.org

dokument pt. *Podstawowe zasady dla systemowo ważnych systemów płatności* (ang. *Core Principles for Systemically Important Payment Systems – CPSIPS*)¹⁷. Raport wymienia dziesięć „Podstawowych zasad” (ang. *Core Principles*), które powinny być spełnione przez systemy płatności, uznane w danym kraju za systemowo ważne. Ponadto dokument wyraźnie wskazuje na rolę banków centralnych w nadzorze nad systemami płatności, formułując *explicite* cztery zasady dotyczące kompetencji banków centralnych w odniesieniu do tych systemów. Zasady te określane są jako „Odpowiedzialności”. Dwie spośród tych zasad – „Zasada A” i „Zasada C” odnoszą się bezpośrednio do kwestii nadzoru banku centralnego nad systemami płatności.

2.2. Analiza makroostrożnościowa

Dynamicznie rosnący udział aktywów systemu finansowego w PKB oraz coraz silniejsze i bardziej skomplikowane powiązania systemu finansowego z gospodarką realną sprawiają, że monitorowanie pojedynczych instytucji nie jest wystarczającym źródłem wiedzy na temat kondycji całego systemu finansowego. Dlatego tradycyjne działania nadzoru finansowego skoncentrowane na indywidualnych podmiotach nie wystarczają w warunkach współczesnych systemów finansowych.

W ostatnim dziesięcioleciu wykształciło się nowe podejście do oceny stabilności finansowej. Polega ono na:

- ❖ analizie systemu finansowego jako całości i jego związków z realną sferą gospodarki,
- ❖ identyfikacji ryzyk dla stabilności systemu finansowego, oraz
- ❖ ocenie stopnia odporności systemu finansowego na potencjalne szoki.

Działania te określane są terminem analiz makroostrożnościowych (ang. *macroprudential*), w odróżnieniu od analiz mikroostrożnościowych (ang. *microprudential*), realizowanych w ramach dotychczasowej funkcji nadzoru bankowego i finansowego, skupionego na indywidualnych podmiotach. Analiza makroostrożnościowa w naturalny sposób stała się domeną banków centralnych¹⁸. Banki centralne, ze względu na zaangażowanie w analizy gospodarki dla potrzeb polityki pieniężnej, dysponują odpowiednio wykształconą kadrą, zasobami informacji oraz narzędziami analizy. Na uwagę zasługuje również fakt, że wzrost zaangażowania banków centralnych w analizy makroostrożnościowe zbiegł się w czasie z procesem wydziela-

¹⁷ *Core Principles for...*, *op. cit.*, www.bis.org

¹⁸ W ostatnim okresie również nadzory bankowe w większym stopniu wykorzystują podejście systemowe do oceny stabilności finansowej.

nia funkcji nadzoru nad systemem bankowym z banków centralnych. Wzorcowym przykładem jest Wielka Brytania, gdzie wraz z przesunięciem nadzoru bankowego do nowo utworzonej instytucji zintegrowanego nadzoru nad systemem finansowym (ang. *Financial Services Authority* – FSA) Bank Anglii zwiększył zaangażowanie w analizy systemu finansowego z perspektywy makroekonomicznej. Jednak po pewnym czasie zaangażowanie w analizy makroostrożnościowe zwiększyły również te banki centralne, które pełnią funkcję nadzoru na systemem bankowym lub nad całym systemem finansowym. Świadczy to o tym, że analiza makroostrożnościowa nie jest przez banki centralne postrzegana tylko jako alternatywa dla funkcji nadzoru, ale jest komplementarnym, w stosunku do funkcji nadzoru, narzędziem wspierania stabilności finansowej. Najważniejsze różnice pomiędzy podejściem mikro- i makro- do analizy stabilności finansowej zostały podsumowane w tabeli 2.

Tabela 2. Porównanie podejścia makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego oceny stabilności finansowej

Wyszczególnienie	Metoda analizy	
	mikroostrożnościowa	makroostrożnościowa
Cel bezpośredni	ograniczenie zagrożenia dla pojedynczej instytucji finansowej	ograniczenie zagrożenia dla całego systemu finansowego
Cel ostateczny	ochrona deponentów i inwestorów	uniknięcie makroekonomicznych kosztów kryzysu (spadek PKB)
Korelacje i wzajemne powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi	nieważne	ważne
Perspektywa oceny zagrożenia dla stabilności finansowej	z punktu widzenia ryzyka dla pojedynczej instytucji finansowej: podejście <i>bottom-up</i>	z punktu widzenia zagrożenia dla stabilności całego systemu: podejście <i>top-down</i>
Przedmiot analizy	pojedyncze instytucje – dane indywidualne	cały system finansowy – dane zagregowane
Perspektywa czasowa analizy	podejście oparte na przeszłości (ang. <i>backward looking</i>)	podejście skierowane na przyszłość (ang. <i>forward looking</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. Borio, *Toward a macroprudential framework for financial supervision and regulation?*, BIS Working Paper No 128, February 2003, BIS, p. 2.

Przedmiotem analizy mikroostrożnościowej są podmioty indywidualne. Natomiast kluczowym elementem analizy makroostrożnościowej jest identyfikacja interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu finansowego oraz kanałów wzajemnego oddziaływania między gospodarką realną i systemem finansowym.

2.3. Polityka informacyjna banku centralnego

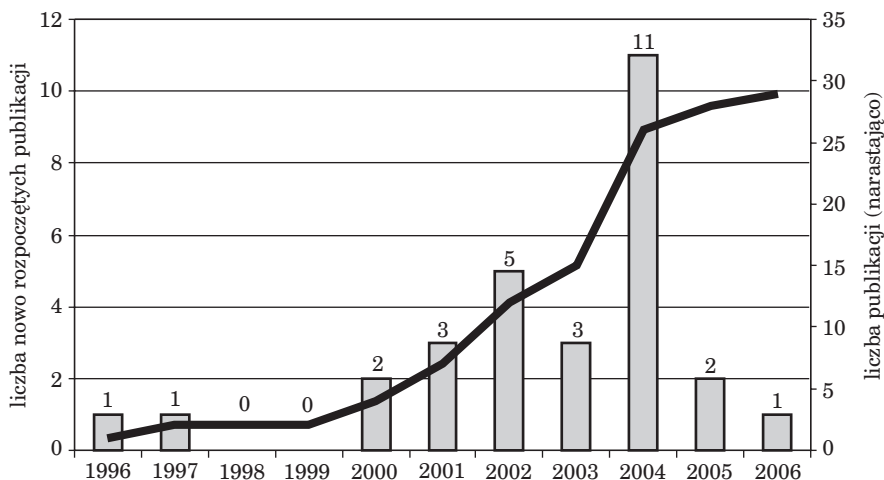
Wraz z zaangażowaniem się banków centralnych w analizy makroostrożnościowe systemu finansowego uznano, że istnieje potrzeba dzielenia się wynikami tych analiz z pozostałymi podmiotami sieci bezpieczeństwa finansowego, uczestnikami rynku finansowego oraz opinią publiczną. Pozwala to na ograniczenie powielania zadań w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, ponieważ wnioski z analiz prowadzonych przez banki centralne mogą być wykorzystywane przez rządy, instytucje nadzoru finansowego i fundusze gwarancyjne.

Potrzeba komunikacji banku centralnego z uczestnikami rynku finansowego wynika z dążenia do ograniczenia zjawiska asymetrii informacji i wzbogacenia wiedzy uczestników rynku o zachowaniach innych podmiotów oraz możliwych konsekwencjach procesów zachodzących w systemie finansowym i gospodarce. Polityka informacyjna może również być ważnym i skutecznym instrumentem wspierania stabilności systemu finansowego. Dostęp do informacji daje podmiotom indywidualnym (instytucjom finansowym, przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym) możliwość oceny zagrożeń i stwarza warunki dla odpowiedniej korekty ich zachowań. Wobec faktu, że instrumenty finansowe stają się coraz bardziej skomplikowane, polityka informacyjna banku centralnego może również odgrywać bardzo ważną rolę edukacyjną w stosunku do społeczeństwa. Może ona wpływać na lepsze rozumienie przez społeczeństwo skomplikowanych procesów zachodzących w systemie finansowym i reguł, jakimi system ten się kieruje.

W obszarze komunikacji banku centralnego z rynkiem finansowym wzorem do naśladowania stały się raporty o inflacji, publikowane przez banki centralne, stosujące strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. Kierując się przykładem raportów o inflacji, banki centralne rozpoczęły publikacje specjalnych raportów poświęconych kwestiom stabilności finansowej, najczęściej określanych jako raporty o stabilności finansowej (FSF). Pierwszy raport o stabilności systemu finansowego został opublikowany przez Bank Anglii w połowie 1996 roku, a następny przez Bank Szwecji w 1997 roku. Po 2000 roku nastąpił istotny przełom i coraz więcej banków centralnych rozpoczęło publikację wyników swoich badań i ocen sytuacji w systemie finansowym w formie raportów o stabilności finansowej. W okresie 1996–2000 publikację RSF rozpoczęło 7 banków centralnych, podczas gdy do 1999 roku były to tylko 2 banki centralne (Bank Anglii i Bank Szwecji). Natomiast

w latach 2001–2006 liczba nowych publikacji RSF wzrosła do 22, a najwięcej nowych publikacji rozpoczęto w 2004 roku¹⁹.

Rysunek 2. Publikacje raportów o stabilności finansowej w latach 1996–2006



Źródło: P. Sotomska-Krzysztofik, O. Szczepańska, *Przejrzystość banków...*, op. cit.

Raporty o stabilności finansowej są najważniejszą, ale nie jedyną, formą komunikacji banków centralnych z rynkiem. W coraz większym stopniu informacje są przekazywane przez banki centralne w inny sposób, niż za pośrednictwem raportów. Najczęściej wykorzystywane formy to²⁰:

- ❖ przemówienia przedstawicieli władz banku,
- ❖ komunikaty prasowe banku centralnego,
- ❖ informacje na stronie internetowej.

Narodowy Bank Polski wpisuje się w ogólnościwiatowy nurt zmian, jakie dokonują się w bankowości centralnej. W NBP prowadzone są analizy stabilności i rozwoju systemu finansowego. Od 2000 roku, opracowywane są raporty o stabilności finansowej, przy czym pierwsze z nich miały charakter wewnętrzny. Pierwszy

¹⁹ Na podstawie: P. Sotomska-Krzysztofik, O. Szczepańska, *Przejrzystość banków...*, op. cit.

²⁰ *Ibidem*.

raport został opublikowany w 2003 roku²¹. Obecnie NBP przedstawia w każdym roku 2 opracowania poświęcone *stricte* ocenie stabilności systemu finansowego – obejmujący cały poprzedni rok „Raport o stabilności systemu finansowego” oraz obejmujący półrocze „Przegląd stabilności systemu finansowego”, jak również publikuje roczny raport analizujący kierunki rozwoju systemu finansowego – „Rozwój systemu finansowego w Polsce”.

3. Wyzwania wynikające z członkostwa w UE

Sposób organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego w krajach należących do strefy euro charakteryzują dwie cechy:

- 1) harmonizacja regulacji,
- 2) decentralizacja funkcji instytucji *safety net* i realizacja ich na poziomie krajowym.

Regulacje nadzorcze w UE ewoluowały przez lata, jednak podstawowe ich cechy zaprojektowane zostały – szczególnie w zakresie usług detalicznych – dla systemów bankowych zorientowanych krajowo. Taki kształt nadzoru był wystarczający dopóki skala transgranicznej aktywności banków była ograniczona.

System bankowy w UE podlega wielu zmianom, wśród których najważniejsze z punktu widzenia regulacji to ²²:

- 1) łączenie się banków z różnych krajów, w efekcie czego powstają międzynarodowe grupy bankowe, oferujące usługi detaliczne w wielu krajach UE²³;
- 2) duże banki w coraz większym stopniu uzależniają się od finansowania na międzynarodowych rynkach finansowych, co przyczynia się do coraz silniejszych powiązań transgranicznych pomiędzy bankami i innymi instytucjami finansowymi oraz powoduje wzrost ryzyka systemowego w układzie międzynarodowym;
- 3) banki, działające transgranicznie, zaczynają koncentrować różne funkcje (zarządzanie ryzykiem, zarządzanie płynnością, decyzje kredytowe) w centrach kompetencyjnych, których lokalizacja może być inna, niż siedziba centrali banku, kierując się motywem korzyści skali i specjalizacji. W przypadku filii oznacza to utratę przez nie niezależności funkcyjnej i operacyjnej wobec banku macierzy-

²¹ Raport o stabilności systemu finansowego (czerwiec 2001 r.–grudzień 2002 r.), NBP, sierpień 2003 r.

²² J. Niemeier, *The regulatory framework for banks in the UE: An introduction*, Sveriges Riksbank, „Economic Review” No. 2, 2006, p. 6.

²³ Do 2000 roku proces łączenia się banków w UE dokonywał się głównie w ramach systemów krajowych, jednak po tej dacie obserwowany jest wzrost aktywności w zakresie połączeń transgranicznych.

stego. Ich samodzielna działalność nie jest możliwa, ponieważ większość strategicznych decyzji podejmowana jest w centrali, a istotne funkcje realizowane są przez inne podmioty będące w grupie bankowej;

- 4) zasada jednolitej licencji bankowej, wraz z regulacjami dotyczącymi statutu spółki europejskiej, daje ponadnarodowym grupom bankowym możliwość prowadzenia działalności w formie spółki europejskiej (ang. *European Company Statute*)²⁴. Oznacza to swobodę przekształcenia wszystkich zależnych spółek w oddziały. Skorzystanie z takiej możliwości zapowiedziała już szwedzka grupa bankowa Nordea Group, która ma istotne udziały w systemach bankowych krajów skandynawskich (40% rynku usług bankowych w Finlandii, 25% w Danii, 20% w Szwecji, 15% w Norwegii)²⁵.

Procesy integracji europejskiego systemu finansowego prowadzą do powstawania dużych i złożonych grup finansowych, które są obecne na rynkach finansowych wielu krajów. Zgodnie z raportem EBC (BSC) spośród ponad 10 tysięcy instytucji kredytowych, działających w państwach Unii Europejskiej w 2005 roku jedynie 46 z nich stanowiły banki o charakterze paneuropejskim. Niemniej jednak skupiają one 65% aktywów wszystkich banków europejskich, których wartość jest równa 175% unijnego PKB.

Banki o charakterze paneuropejskim dokonują ekspansji transgranicznej w nowych krajach członkowskich zdecydowanie częściej w formie filii (95%) niż za pośrednictwem oddziałów (5%). 17 spośród 46 największych europejskich grup bankowych posiada filie, które są istotne na rynkach państw goszczących (udział rynkowy przekraczający 5%). Natomiast oddziały grup bankowych są istotne w 5 krajach – w Szwecji, Rumunii, Estonii, na Litwie i na Łotwie.

Oprócz ewidentnych korzyści, jakie niesie integracja systemów finansowych w postaci zdynamizowania wzrostu gospodarczego, istnieją również pewne zagrożenia, wynikające z efektu zarażania. Powoduje on, że szoki makroekonomiczne oraz mikroekonomiczne mogą przenosić się z dużo większą siłą i łatwością. Z punktu widzenia Polski i krajów akcesyjnych ważnym kanałem przenoszenia się kryzysu bankowego jest kanał wzajemnych powiązań kapitałowych w relacjach spółka matka i spółka córka²⁶.

Obecnie w polskim sektorze bankowym dominują banki z kapitałem zagranicznym, które stanowią samodzielne podmioty (filie) działające na gruncie prawa polskiego. Banki zagraniczne mają znaczące udziały w 12 na 15 największych banków

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2157/2001 w sprawie statutu spółki europejskiej z dnia 8 października 2001 roku i Dyrektywa Rady (WE) Nr 2001/86/WE uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników z dnia 8 października 2001 roku.

²⁵ Dane liczbowe z www.nordea.pl

²⁶ M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych – jej rodzaje i znaczenie*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 1, 2007.

na rynku. Mniejsze znaczenie na polskim rynku odgrywają oddziały banków zagranicznych. Pod względem wielkości aktywów cztery największe oddziały zajmują miejsca między 25 a 31.

Wyzwaniem dla *safety net*, w tym dla banków centralnych, jest fakt, że ryzyka dla stabilności finansowej mają międzynarodowy charakter, natomiast instytucje *safety net* są odpowiedzialne za stabilność finansową w ramach swoich narodowych jurysdykcji. Z punktu widzenia banku centralnego oznacza to, że w przypadku kryzysu, gdy bank działający transgranicznie traci płynność to staje się naturalnie kandydatem do awaryjnego zasilenia w płynność przez kilka banków centralnych w różnych krajach. Nie została do tej pory rozstrzygnięta kwestia, który bank centralny powinien udzielić wsparcia płynnościowego – samodzielnie bank centralny kraju macierzystego, czy wspólnie z bankami centralnymi krajów goszczących.

Zdecentralizowana struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w strefie euro i kształt regulacji nadzorczych sprawia, że krajowe instytucje *safety net* (w tym banki centralne) są odpowiedzialne za ochronę swoich własnych systemów finansowych. Trudno jest oczekiwać, że w czasie kryzysu ich decyzje będą w satysfakcjonujący sposób uwzględniać interes innych krajów, w tym również interes ogólnoeuropejski. W sytuacji kryzysu o zasięgu międzynarodowym, nawet przy najlepszych intencjach, organizacja zarządzania kryzysem będzie utrudniona²⁷. Sytuacja krajów goszczących jest szczególnie trudna w przypadku, gdy w ramach ich jurysdykcji działają oddziały banków zagranicznych. Podczas, gdy filie stanowią w dużej mierze samodzielne podmioty, nad którymi nadzór sprawują władze kraju goszczącego, to w przypadku oddziału władze nadzorcze krajów goszczących nie mają nad nimi kontroli²⁸. Losy oddziału zależą od losów całej grupy bankowej. Gdy bank nie jest ważny systemowo w kraju macierzystym i władze tego kraju nie podejmą interwencji, kierując się tylko swoją percepcją ryzyka systemowego, wówczas bank centralny kraju goszczącego jest w sytuacji bez wyjścia. Nie ma instrumentów, aby interweniować wobec oddziału banku zagranicznego, choć powinien działać, aby chronić stabilność finansową w swoim kraju. Do tej pory w UE nie została rozstrzygnięta kwestia, który bank centralny powinien zasilać oddział banku zagranicznego i na jakich zasadach. Istnieje ryzyko, że zostanie zachwiana stabilność systemu finansowego w kraju goszczącym, w wyniku kryzysu, którego źródło powstało poza granicami kraju²⁹.

²⁷ Por. I. Mortimer-Schutts, *EU Regulatory and Supervisory Convergence: The case for dual system with choice*, The American Enterprise Institute and the Brookings Institution Joint Center for Regulatory Studies, December 2005, www.aci-brookings.org, p. 8.

²⁸ Por. D. Schoenmaker, S. Oosterloo, *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*, w: D. Mayes, G. Wood (red.), *The Structure of Financial Regulation*, London 2005.

²⁹ Rozwiązaniem tego dylematu, który nie jest dyskutowany szerzej w tym referacie i na obecnym etapie byłby trudny do implementacji w UE, jest prawne ograniczanie możliwości działania

Taka sytuacja w obecnych warunkach w strefie euro ma charakter hipotetyczny – nie ma obecnie przykładu banku, który byłby niesystemowy w kraju macierzystym, ale miał oddział systemowy dla kraju goszczącego. Należy jednak brać pod uwagę możliwość wystąpienia takiej sytuacji w przyszłości. Wynikać to może z następujących zjawisk:

- ❖ banki mogą zmieniać swoją formę prawną i przekształcać filie w oddziały, korzystając z jednolitej licencji bankowej oraz statusu spółki europejskiej,
- ❖ filie w coraz większym stopniu uzależniają się od banku macierzystego w wyniku centralizacji pewnych funkcji w ramach grupy bankowej, w efekcie przestają być niezależnymi ekonomicznie od banku macierzystego podmiotami, zdolnymi do samodzielnego funkcjonowania.

Przy założeniu, że obecny kształt regulacji dotyczących sektora finansowego w UE zostanie zachowany i obowiązywać będzie zdecentralizowana struktura *safety net*, należy oczekiwać, że wzrastać będzie znaczenie współpracy pomiędzy instytucjami *safety net* – w tym również pomiędzy bankami centralnymi – w układzie transgranicznym. Inicjatywy, które już zostały wprowadzone w życie to:

- ❖ podpisanie Memorandum w sprawie ogólnych zasad współpracy pomiędzy nadzorami bankowymi i bankami centralnymi krajów UE w zakresie zarządzania sytuacjami kryzysowymi (**MoU 2003**)³⁰,
- ❖ podpisanie Memorandum nt. współpracy w zakresie zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej pomiędzy bankami centralnymi, instytucjami nadzoru bankowego i ministerstwami finansów krajów UE (**MoU 2005**)³¹.

Już od dłuższego czasu rozwijana jest bliska współpraca w układzie międzynarodowym pomiędzy nadzorami bankowymi krajów macierzystych i goszczących. Potrzebę takiej współpracy potwierdziła i silniej umocowała prawnie Dyrektywa CRD (ang. *Capital Requirement Directive*)³². Współpraca ta ma zarówno charakter bieżący, jak również ma obejmować sytuacje kryzysowe.

banków zagranicznych tylko do filii i utrudnienie otwierania oddziałów. Takie rozwiązanie jest stosowane na przykład w Nowej Zelandii.

³⁰ *Memorandum of Understanding on High-Level Principles of Co-operation between Banking Supervision and Central Banks of the European Union in Crisis Management Situations.*

³¹ *Memorandum Of Understanding On Co-Operation Between The Banking Supervisors, Central Banks And Finance Ministries Of The European Union In Financial Crisis Situations.*

³² **Directive 2006/48/EC Of The European Parliament And Of The Council Of 14 June 2006 Relating To The Taking Up And Pursuit Of The Business Of Credit Institutions, oraz Directive 2006/49/EC Of The European Parliament And Of The Council Of 14 June 2006 On The Capital Adequacy Of Investment Firms And Credit Institution, Official Journal Of The European Union, 30.6.2006.**

Natomiast w mniejszym stopniu taka współpraca organizowana była przez banki centralne. Jednak w ostatnim okresie sytuacja ta zaczyna się zmieniać. Najnowsze inicjatywy w tym zakresie to memoranda regionalne pomiędzy następującymi bankami centralnymi:

- Skandynawia – Memorandum zawarte przez banki centralne Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji w lipcu **2003 roku**³³
- Belgia i Holandia – Memorandum zawarte przez banki centralne w czerwcu **2006 roku**³⁴
- Kraje bałtyckie i Szwecja – Memorandum zawarte przez banki centralne Estonii, Łotwy, Litwy i Szwecji w grudniu **2006 roku**³⁵

Bilateralne i wielostronne porozumienia pomiędzy bankami centralnymi z różnych krajów pozwalają przygotować się do działania w sytuacji kryzysowej i dają możliwość wcześniejszego wypracowania zasad współpracy w przypadku konieczności działania jako pożyczkodawca ostatniej instancji wobec banków działających transgranicznie. Doświadczenia z kryzysu płynności wywołanego przez atak terrorystyczny na Nowy Jork 11 września 2001 roku są dobrym przykładem koordynacji działań pomiędzy bankami centralnymi. W celu zapewnienia płynności w rozliczeniach międzynarodowych w dolarach amerykańskich, Fed podjął decyzję o ustanowieniu tymczasowych, wzajemnych linii swapowych z EBC (12 września 2001 r.) oraz Bankiem Anglii (14 września 2001 r.), a 13 września 2001 roku Fed oraz Bank Kanady tymczasowo zwiększyły limit już istniejącej linii swapowej. Umowy pozwalały bankom centralnym na skorzystanie z kwot dolarowych (poprzez otrzymanie depozytów w Fed) dla zapewnienia płynności bankom lokalnym (których operacje zostały zaburzone przez atak na WTC), by mogły one rozliczyć swe transakcje dolarowe. W zamian banki centralne zobowiązały się do tworzenia odpowiednich depozytów na rzecz Fed w walutach lokalnych.

Doświadczenie to pokazuje, że współpraca banków centralnych jest potrzebna. Wcześniejsze opracowanie ramowych jej zasad może pozwolić na szybkie i zdecydowane działania w warunkach kryzysu, kiedy czas na wypracowanie decyzji jest z reguły bardzo krótki. W przyszłości należy liczyć się z tym, że znaczenie współpracy pomiędzy bankami centralnymi krajów UE będzie wzrastało.

³³ The MoU on the Management of a Financial Crisis in Banks with Cross-Border Establishments.

³⁴ The MoU between Commission Bancaire, Financière et des Assurances, De Nederlandsche Bank and Banque Nationale de Belgique/Nationale Bank van België on Co-operation in Crisis Situations.

³⁵ The MoU on the Management of a Financial Crisis in Banks with Cross-Border subsidiaries or branches.

Bibliografia

A Glossary of Terms used in payments and settlements systems, Bank for International Settlements (BIS) CPSS, March 2003.

Central Bank oversight of payment and settlement systems, Bank for International Settlements (BIS), 2005.

Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Fiscal Policies, IMF, 1998.

Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Bank for International Settlements (BIS), 2001.

Corrigan E. G., *Future Priorities in banking and Finance*, Remarks before the 62nd Annual Mid-Winter Meeting of the New York State Bankers' Association, 25 January 1990, Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review/Winter 1989–1990.

Financial Stability and Central Banks, Bank of England, Routledge, London 2001.

Freixas X., Gianini C., Hoggarth G., Soussa F., *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, "Financial Stability Review", Bank of England, November 1999.

Goodfriend M., King R., *Financial Deregulation, Monetary Policy, and Central Banking*, Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Review, May–June 1988.

Iwanicz-Drozdowska M., *Integracja rynków finansowych – jej rodzaje i znaczenie*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 1, 2007.

Mortimer-Schutts I., *EU Regulatory and Supervisory Convergence: The case for dual system with choice*, The American Enterprise Institute and the Brookings Institution Joint Center for Regulatory Studies, December 2005.

Niemeyer J., *The regulatory framework for banks in the UE: An introduction*, Sveriges Riksbank, „Economic Review” No. 2, 2006.

Padoa-Schioppa T., *Opening speech* on the Conference “Private and Public Sector Challenges in the Payment System”, organized by ECB and BIS in Frankfurt, 12 June 2003.

Quinn B., *Principles of lender of last resort*, Central Banking, Vol. III.4, 1993.

Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności, Narodowy Bank Polski (NBP), Warszawa 2004.

Schoenmaker D., Oosterloo S., *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*, w: D. Mayes, G. Wood (red.), *The Structure of Financial Regulation*, London 2005.

Sotomska-Krzysztofik P., Szczepańska O., *Przejrzystość banków centralnych we wspieraniu stabilności finansowej*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 11–12, 2006.

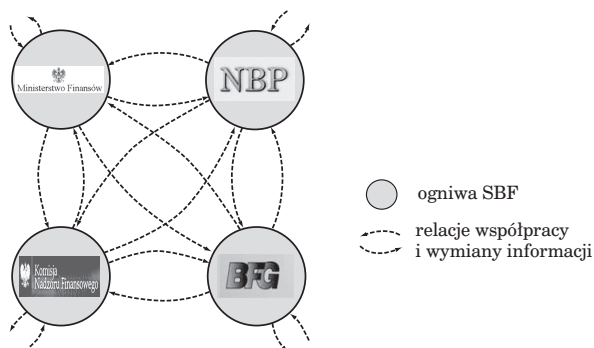
Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej, na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 173, NBP, 2004.

WSPÓLPRACA SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW Z INNYMI OGNIWAMI SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

1. SIEĆ BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Sieć Bezpieczeństwa Finansowego (SBF) tworzą instytucje i regulacje prawne, działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją¹.

Rysunek 1. Istotny fragment SBF dotyczący sektora bankowego



¹ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” Nr 1(26)/2005.

Działania różnych, niezależnych instytucji w ramach SBF na rzecz wspólnego celu wymagają określenia zasad współpracy.

Tabela 1. Powiązania poszczególnych ogniw SBF





Instytucja	 Ministerstwo Finansów (Skarb Państwa)	 Komisja Nadzoru Finansowego (Nadzór Bankowy)	 NBP (Bank Centralny)	 (System Gwarantowania Depozytów)
Działanie				
Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń		●	●	●
Zapobieganie kryzysom	●	●		●
Zarządzanie kryzysem	●	●	●	●

Tabela 1 prezentuje sytuację po 1 stycznia 2008 roku, kiedy kompetencje nadzoru bankowego zostaną przeniesione z Narodowego Banku Polskiego do Komisji Nadzoru Finansowego. Jednocześnie wyróżniono działania dotyczące eliminowania sytuacji kryzysowych w sektorze bankowym, podejmowane na kolejnych etapach:

- I: Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń w sektorze bankowym;
- II: Zapobieganie kryzysom w bankach;
- III: Zarządzanie kryzysem w sektorze bankowym.





Zjawiska kryzysowe w sektorze bankowym mogą dotyczyć pojedynczych banków lub też, w wyniku zaistnienia splotu niekorzystnych zdarzeń albo tzw. efektu zarażania czy domina, mogą obejmować znaczącą część sektora. Większość dotychczasowych sytuacji kryzysowych w Polsce² udało się rozwiązać na etapie II dzięki dobrej współpracy ogniw SBF, czego przykładami są m.in.:

- ❖ ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków z 1993 roku,
- ❖ ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ z 1994 roku,
- ❖ wypłaty przez BFG środków gwarantowanych w upadających bankach spółdzielczych w połowie lat 90.,

² Por. *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska (red.), PWE, Warszawa 2002.





- ❖ upadłość i wypłata środków gwarantowanych deponentom Banku Staropolskiego SA w 2000 roku,
 - ❖ projekt restrukturyzacji Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. w Lublinie, w którym uczestniczyło 12 największych banków komercyjnych.
- Działania poszczególnych instytucji w ramach SBF na etapie identyfikacji i monitorowania zagrożeń przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Etap I. Identyfikacja zagrożeń w sektorze bankowym

 Ministerstwo Finansów	 Komisja Nadzoru Finansowego	 NBP	 BFG
	rekommendacje i regulacje nadzorcze	analizy stabilności systemu finansowego	system wczesnego ostrzegania
	ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej		analizy banków zagrożonych
	inspekcje w bankach		

Działania mające na celu zapobieganie kryzysom w przypadku wystąpienia problemów pojedynczych banków przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Etap II. Zapobieganie kryzysom w bankach

 Ministerstwo Finansów	 Komisja Nadzoru Finansowego	 NBP	 BFG
Inicjatywy ustawodawcze i ogólne regulacje prawne	decyzje nadzorcze		finansowe wspieranie programów naprawczych
	zalecenia pionspekcyjne		finansowe wspieranie przejęć banków o zagrożonej wypłacalności
	sankcje nadzorcze		kontrola realizacji programów naprawczych
	zarządy komisaryczne		pełnienie funkcji kuratora w bankach korzystających z pomocy
	programy naprawcze		
	ustanowienie kuratora		

Szczególne role Ministra Finansów na etapie II polega na wykorzystaniu prawa inicjatywy ustawodawczej i tworzeniu warunków prawnych bezpiecznego funkcjonowania banków, czego przykładem jest np. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banku z 2003 roku. Na etapie zarządzania kryzysem w sektorze bankowym mobilizowane są wszystkie ogniwa SBF – zob. tabela 4.

Tabela 4. Etap III. Zarządzanie kryzysem w sektorze bankowym

 Ministerstwo Finansów	 Komisja Nadzoru Finansowego		
Dysponowanie środkami publicznymi w przypadku zagrożenia kryzysem systemowym	decyzje o likwidacji banku	regulowanie płynności w systemie bankowym	wyплаты depozytów gwarantowanych
Specjalne regulacje prawne	decyzje o zawieszeniu działalności banku	podejmowanie działań o charakterze „pożyczkodawcy ostatniej instancji” w przypadku zagrożenia kryzysem systemowym	współpraca z syndykiem w procesie upadłości banków
	decyzje o przejęciu banku		finansowanie projektów i przejęć banków
	wniosek o ogłoszenie przez sąd upadłości banku		

Szczególne role na tym etapie przysługują Narodowemu Bankowi Polskiemu, pełniącemu *de facto* rolę „pożyczkodawcy ostatniej instancji” jako instytucji dysponującej instrumentami regulowania płynności rynku finansowego, a także Ministrowi Finansów jako dysponentowi środków budżetowych.

Zaangażowanie środków budżetowych nastąpiło w 1993 roku w postaci dekapitalizowania banków specjalnymi obligacjami restrukturyzacyjnymi na podstawie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, w sytuacji wystąpienia przesłanek kryzysu o charakterze systemowym, a następnie w 1994 roku w postaci przekazania obligacji restrukturyzacyjnych BGŻ SA w związku z symptomami sytuacji kryzysowej w sektorze spółdzielczym.

Mając na uwadze, że system gwarantowania depozytów (SGD), podobnie jak nadzór bankowy, ma kompetencje i obowiązki podejmowania działań na każdym etapie eliminowania sytuacji kryzysowych, istotne jest opisanie, na jakich podstawach i według jakich regulacji organizowana jest współpraca BFG jako operatora SGD z innymi ogniwami SBF.

2. WSPÓŁPRACA BFG Z NARODOWYM BANKIEM POLSKIM

Namocy Porozumienia z 31 stycznia 2005 roku w sprawie przedmiotu, zakresu, trybu i terminów przekazywania BFG informacji przez NBP, zawartego na podstawie Art. 38 ust. 5 ustawy o BFG, dane sprawozdawcze banków przekazywane są Funduszowi. Pozwala to na niezależne oceny sytuacji w sektorze bankowym oraz identyfikację zagrożeń w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania. Jednocześnie bezpośrednia współpraca jest realizowana poprzez uczestniczenie przedstawicieli obu instytucji w statutowych organach: Prezes Zarządu BFG jest członkiem Komisji Nadzoru Bankowego, zaś czterech przedstawicieli NBP zasiada w Radzie BFG. Umożliwia to przepływ informacji o podejmowanych działaniach, konfrontowanie opinii i ocen, a także konsultowanie decyzji dotyczących zjawisk kryzysowych – przed ich podjęciem.

Po 1 stycznia 2008 roku ten element współpracy będzie zakłócony. Brak uczestnictwa przedstawiciela BFG w instytucji nadzoru bankowego może utrudnić dostęp do informacji o zagrożeniach w sektorze, szczególnie w przypadku podejmowania przez nadzór bankowy dyskrejonalnych decyzji ostrożnościowych.

3. WSPÓŁPRACA BFG Z MINISTERSTWEM FINANSÓW

Podstawą współpracy jest określony w ustawie o BFG nadzór ze strony Ministra Finansów nad działalnością Funduszu opartą na kryterium legalności i zgodności ze statutem BFG. Minister Finansów desygnuje swoich trzech przedstawicieli do Rady BFG, dzięki czemu realizuje bieżące zadania w zakresie nadzoru, następuje niezbędny transfer informacji, a ponadto ułatwia to przygotowanie dla Rady Ministrów, a następnie dla Sejmu RP, merytorycznej oceny działalności BFG w kolejnych latach sprawozdawczych. Poprzez ustawową kompetencję przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania z działalności BFG, parlament zastrzegł sobie prawo ostatecznej kontroli funkcjonowania operatora SGD, a tym samym wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności finansowej w sektorze bankowym.

Ważnym obszarem współpracy jest również uczestnictwo przedstawiciela BFG w pracach Rady Rozwoju Rynku Finansowego. Rada, jako organ doradczy i opiniodawczy dla Ministra Finansów, skupia przedstawicieli wszystkich uczestników

rynku i stanowi forum bezpośredniego kontaktu oraz wymiany informacji między nimi a głównym regulatorem rynku. Daje to możliwość powstania dodatkowych synergii w procesie kreowania nowych rozwiązań regulacyjnych i usuwania barier kępujących rozwój rynku finansowego.

4. WSPÓŁPRACA BFG Z KOMISJĄ NADZORU FINANSOWEGO

Zgodnie z ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym z 1 stycznia 2008 roku Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) przejmie wszystkie kompetencje nadzoru bankowego. Warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania SBF jest dobra współpraca SGD – szczególnie w aspekcie modelu *risk minimizer* – z nadzorem bankowym, na wszystkich etapach eliminowania sytuacji kryzysowych. Art. 17 Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stwarza możliwość zawarcia umowy o współpracy i wymianie informacji.

5. ZAKRES UMOWY O WSPÓŁPRACY BFG I KNF

Etap I. Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń w systemie bankowym

Zarówno nadzór bankowy, jak i BFG, dysponują własnymi, niezależnymi ocenami sytuacji banków. Nadzór bankowy nadaje oceny bankom opierając się na systemie punktowym według metody CAEL, zaś BFG wykorzystuje własny system ocen ratingowych banków. Oceny te służą budowaniu bardziej zagregowanych produktów w postaci indeksu zagrożenia, macierzy zagrożeń, macierzy migracji banków.

Wymiana informacji na temat wyników ocen, analiz trendów jest ważnym czynnikiem obiektywizacji oceny sytuacji w sektorze. Informacje nadzoru bankowego są wykorzystywane w ocenie czynników pozasprawozdawczych w systemie ratingowym BFG, zaś opinie i rekomendacje BFG są wykorzystywane w podejmowaniu decyzji nadzorczych. Istotnym źródłem informacji są również wyniki kontroli przeprowadzonych przez inspektorów nadzoru bankowego, jak również kontrolerów BFG w bankach korzystających z pomocy Funduszu.

Etap II. Zapobieganie kryzysom w bankach

Jest to podstawowy, najszerszy i najbardziej efektywny obszar współpracy i wymiany informacji obejmujący m.in.:

- ❖ współpracę przy projektowaniu i realizacji projektów sanacyjnych banków,
- ❖ współpracę przy projektowaniu przejęć banków o zagrożonej wypłacalności,
- ❖ pomoc udzielaną przez BFG na wsparcie projektów sanacyjnych
- ❖ konsultowanie ocen programów postępowania naprawczego,
- ❖ kontrolę realizacji programów postępowania naprawczego,
- ❖ wykorzystanie instytucji kuratora w realizacji projektów sanacji banków,
- ❖ konsultowanie zastosowania zasady „niższego kosztu” w realizacji konkretnych projektów.

Współdziałanie ogniw SBF na tym etapie jest najbardziej skuteczne i przynosi najlepsze rezultaty przy zaangażowaniu najmniejszych kosztów. Zasadne jest zatem, aby w ramach umowy o współpracy pomiędzy BFG i KNF stworzyć kodeks dobrych praktyk współdziałania w ramach SBF.

Etap III. Zarządzanie kryzysem w sektorze bankowym

W małej skali zjawisk kryzysowych współpraca na tym etapie obejmuje rozwiązywanie problemów pojedynczych banków i dotyczy informowania BFG przez KNF na podstawie Art. 158 Prawa bankowego o podejmowanych decyzjach o upadłości banku oraz konsultowanie wyników analiz skutków ogłoszenia upadłości.

Zarządzanie kryzysem w większej skali wymaga jednak stworzenia nowych procedur współdziałania w ramach SBF, określenia roli oraz kompetencji poszczególnych instytucji wchodzących w jej skład.

Bez wątplenia skuteczność zarządzania kryzysem zależy od dwóch parametrów: gotowości „pożyczkodawcy ostatniej instancji” do dostarczania płynności w przypadku zaistnienia ryzyka zakłócenia wypłacalności w sektorze bankowym oraz stopnia kapitalizacji SGD, określającego poziom pokrycia depozytów gwarantowanych zasobami zgromadzonymi w systemie.

Bank centralny poprzez wykorzystanie instrumentów regulowania płynności może zapewnić bezpieczeństwo funkcjonowania banków, zaś BFG winien zapewnić bezpieczeństwo klientów banków, poprzez wypłaty depozytów gwarantowanych w tych bankach, w stosunku do których nadzór bankowy zastosował decyzje dyskryminacyjne. A zatem współpraca, wymiana informacji i podejmowanie wspólnie uzgodnionych działań są podstawowymi warunkami rozwiązywania zjawisk kryzysowych o charakterze systemowym. W tym kontekście coraz głośniejszemu artykułowaniu jest potrzeba powołania instytucji Komitetu Stabilności Finansowej, koordynującego działania wszystkich ogniw SBF.

KIERUNKI PRAC UNII EUROPEJSKIEJ W DZIEDZINIE GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW, WNIOSKI DLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

WSTĘP

Historia europejskich systemów gwarantowania depozytów sięga roku 1966, kiedy to w Niemczech powstał pierwszy na naszym kontynencie system gwarantowania. Od tego czasu można wyróżnić pewne etapy określające drogę rozwoju idei i organizacji instytucji gwarantowania depozytów.

Pierwszym aktem ponadnarodowym, odnoszącym się do problematyki gwarantowania depozytów, była Rekomendacja 87/63 z 1986 roku¹. Od tego momentu możemy mówić o początku budowania instytucjonalnego ładu na poziomie europejskim w dziedzinie gwarantowania depozytów. Rekomendacja była krótkim dokumentem opisującym jedynie potrzebę utworzenia systemów gwarantowania depozytów (tam gdzie jeszcze takich nie było) i chociaż nie miała charakteru wiążącego, to wyznaczała daty, do których kraje członkowskie powinny systemy powołać do życia².

¹ W owym czasie systemy gwarantowania depozytów w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej działały w Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii.

² Dla krajów, które już były w trakcie wprowadzania systemów, wyznaczono koniec 1988 roku, a dla krajów, które jeszcze nic w tym kierunku nie zrobiły, wskazano koniec 1990 roku, jako datę docelową.

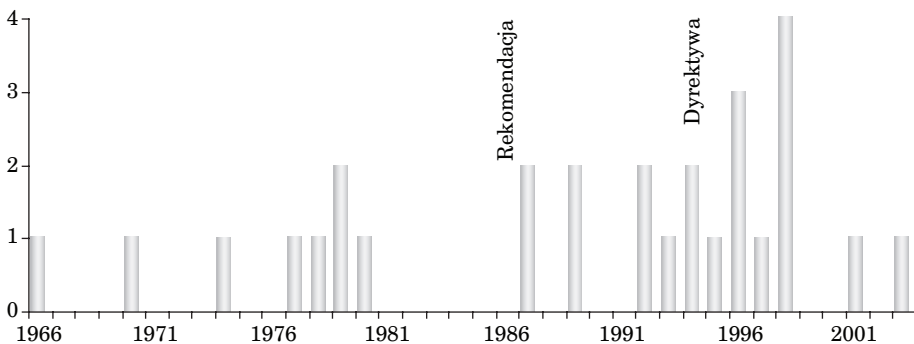
Wydanie Rekomendacji zwróciło uwagę wielu europejskich regulatorów bankowych na tą nowatorską w owym czasie na terenie Europy instytucję sieci bezpieczeństwa bankowego. Choć wtedy częściej na system gwarantowania depozytów patrzono bardziej z punktu widzenia ochrony konsumenta lub efektywności procesu upadłościowego niż z punktu widzenia stabilizacji systemu bankowego.

Od czasu wydania Rekomendacji wyraźnie można zaobserwować rozwój ilościowy nowych krajowych systemów gwarantowania.

Niewątpliwym przełomem jakościowym na gruncie europejskim była Dyrektywa 94/19/WE z maja 1994 r. Dyrektywa ta była krokiem milowym w instytucjonalizacji idei gwarantowania depozytów. Jej znaczenie należy postrzegać z perspektywy wielu czynników, a zwłaszcza:

- 1) regulacja wprowadzała obowiązek istnienia systemów gwarantowania depozytów we wszystkich państwach członkowskich. To, co do tej pory było jedynie zaleceniem stało się bezwzględny wymogiem;
- 2) pojawił się pierwszy zbiór rozwiązań szczegółowych, harmonizujących (co prawda na bardzo ogólnym poziomie) model funkcjonowania systemów gwarantowania;
- 3) i wreszcie, co wymaga zdecydowanego podkreślenia, rozszerzono zakres celów działania systemów gwarantowania. Do ochrony deponenta, widzianego jako konsumenta usług finansowych, dodano dbałość o stabilność systemu bankowego. To zaś oznaczało usankcjonowanie systemu gwarantowania depozytów jako elementu sieci bezpieczeństwa bankowego.

Rysunek 1. Liczba powołanych do życia systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych latach w państwach Unii Europejskiej



Źródło: obliczenia własne.

Przyjęcie Dyrektywy sprawiło, że w Europie pojawił się kolejny impuls rozwoju ilościowego i terytorialnego systemów gwarantowania depozytów. Rozwój ten na kontynencie europejskim wpisał się w zjawisko o skali globalnej. Dynamiczne powstawanie systemów gwarantowania depozytów na świecie odbywało się głównie w latach 80. i 90. ubiegłego wieku.

W Europie nowo powstające systemy miały jednak punkt odniesienia w postaci Dyrektywy. Przed 1986 rokiem na terenie Europy działało jedynie 8 systemów. Obecnie działają one we wszystkich państwach europejskich.

Dyrektywa 94/19/WE ma już 13 lat, a Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest prawie jej równolatkiem. Ustawa o BFG od początku była tworzona, a później nowelizowana z uwzględnieniem kształtu systemu gwarantowania definiowanego przez Dyrektywę. Jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ustawa o BFG była w pełni zgodna z normami europejskimi regulującymi sferę gwarantowania depozytów. Dyrektywa uchwalona w 1994 roku zawierała szereg przepisów przejściowych, z których najważniejsze, to:

- zezwolenie, aby limit gwarancyjny do 1999 roku wynosił 15 tys. euro,
- do 1999 roku występował zakaz „eksportu gwarancji”, co oznaczało, że oddziały banków europejskich działające na terenie innego państwa musiały korzystać z systemu gwarancyjnego państwa goszczącego. Tym samym systemy państwa macierzystego nie mogły „eksportować” własnych warunków gwarancji.

Te rozwiązania przejściowe „wygasły” w roku 2000 i regulacje osiągnęły stan docelowy.

Niedawno skończył się kolejny etap prac Komisji Europejskiej nad Dyrektywą 94/19/WE. Komisja dokonała przeglądu Dyrektywy pod kątem potencjalnych zmian legislacyjnych. Warto przyrzeć się temu przeglądowi, gdyż obrazuje on dobrze obszary, na jakich koncentruje się uwaga Komisji Europejskiej, a także wszystkich podmiotów biorących udział w przeglądzie. W procesie przeglądu Dyrektywy wzięły udział bardzo różne kategorie podmiotów z państw członkowskich:

- ❖ oficjalne instytucje reprezentujące rządy państw członkowskich,
- ❖ instytucje gwarantowania depozytów,
- ❖ regulatorzy bankowi,
- ❖ instytucje konsumenckie,
- ❖ banki komercyjne.

Poszczególne instytucje z różnym zaangażowaniem uczestniczyły w przeglądzie, jednak szeroki zakres podmiotowy stworzył okazję do pogłębionej dyskusji na temat wszystkich obszarów związanych z tematyką gwarantowania depozytów.

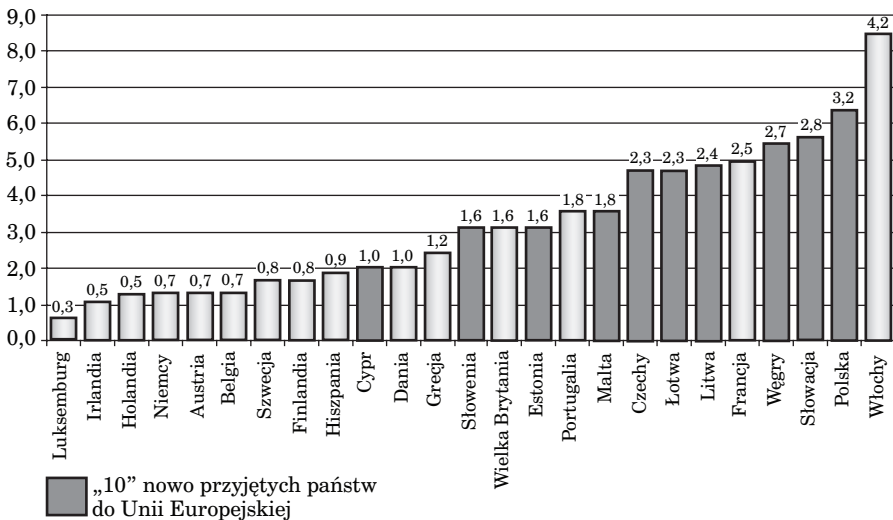
Poniżej przedstawię najważniejsze tematy dyskusji.

1. WYSOKOŚĆ LIMITU GWARANCYJNEGO

Często społeczny odbiór Dyrektywy sprowadza się jedynie do spostrzeżenia minimalnej wysokości limitu gwarancyjnego. I to właśnie ten element był dyskutowany jako pierwszy w czasie przeglądu Dyrektywy. Ostatecznie Komisja zdecydowała się nie zmieniać obowiązującego limitu. Analitycy napotykali kłopoty z zebraniem od państw członkowskich danych o strukturze wartości depozytów. To zaś uniemożliwiło wiarygodną ocenę realnego poziomu ochrony deponentów. Stąd też brała się pewna rezerwa w przedstawianiu definitywnych ocen.

Innym ważnym elementem, jaki został uwzględniony przez Komisję, to skutki wejścia do Unii 10 nowych państw.

Rysunek 2. Relacja PKB per capita do maksymalnej wypłaty gwarancyjnej (2005 r.)



Źródło: obliczenia własne.

Nowe kraje przeważnie charakteryzowały się znacznie niższą zamożnością społeczeństwa, to zaś sprawiło, że względny poziom gwarancji (przy stałym minimum) uległ podniesieniu. Ostatecznie uznano, że w krótkim okresie nie wystąpi konieczność zmian regulacyjnych w tym zakresie. Niemniej jednak w przyszłości należy jeszcze raz przyjrzeć się zarówno nominalnemu poziomowi minimum gwarancyj-

nego, jak i zbadać możliwość harmonizacji tego parametru poprzez ujednoczenie limitu gwarancyjnego w państwach członkowskich.

2. ADEKWATNOŚĆ OBECNEJ DEFINICJI DEPOZYTU I ZAKRES GWARANCJI

Tematem dyskusji była zarówno sama definicja depozytu, jak i definicja przedmiotu gwarancji udzielanych przez systemy gwarantowania. Niektórzy uczestnicy dyskusji poddawali pod rozwagę potrzebę takiego dostosowania definicji, aby objęła większy zakres relacji deponent–bank. Ostatecznie przeważył jednak pogląd, że obecna definicja³ obejmuje właściwie wszystko, co bank może być winien klientowi.

Znacznie więcej uwagi skoncentrowano na zakresie gwarancji widzianym poprzez katalog możliwych wyłączeń wskazanych w załączniku 1 do Dyrektywy. W tym przypadku wskazywano, że katalog dobrowolnych wyłączeń doprowadza do powstawania różnic między poszczególnymi systemami. Należy zwrócić uwagę także na fakt, że arbitralność decyzji co do stosowania poszczególnych wyłączeń jest jednym z tych elementów, które sprawiają, że trudne jest stosowanie umów o dopełnieniu gwarancji (umów typu *topping-up*). Dzieje się tak, ponieważ różnice w wyłączeniach powodują, że trudno jest ocenić, który system oferuje korzystniejsze warunki gwarancji. Wydaje się, że właśnie zakres wyłączeń podmiotowych może być w dłuższym okresie jednym z tych obszarów, które będą podlegały harmonizacji.

3. ZASADNOŚĆ WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚCI DEPONENTA (CO-INSURANCE)

Obecnie systemy gwarantowania mogą dokonać swobodnego wyboru, czy oferują gwarancje 100% czy też 90%. W przypadku oferowania gwarancji niepełnych przyjmuje się, że niegwarantowana część pozostaje systemowo ryzykiem deponenta.

³ Zgodnie z dyrektywą „depozyt” oznacza należność wynikającą z wpłat pozostawionych na koncie lub z sytuacji przejściowych w ramach normalnych operacji bankowych, które instytucja kredytowa powinna spłacić zgodnie z obowiązującymi warunkami prawnymi i kontraktowymi, jak też wierzycelności, które instytucja kredytowa gwarantuje przez wystawienie dokumentu urzędowego. Należy przy tym pamiętać, że „operacje bankowe”, o których mówi Dyrektywa, mają znacznie szersze znaczenie niż „czynności bankowe” definiowane w polskim prawie bankowym.

Dyskusja nad zasadą współodpowiedzialności koncentrowała się nad możliwością harmonizacji tej regulacji, która w obecnym kształcie ma charakter dobrowolny.

Z jednej strony krytyka zasady współodpowiedzialności deponenta odwoływała się do idei ochrony deponenta, z drugiej zaś – podkreślano w dyskusji jej korzystny wpływ na ograniczenia ryzyka typu *moral hazard* występującego w systemie bankowym oraz na ograniczenia kosztów wypłat. Komisja Europejska, podzielając punkt widzenia ochrony konsumenta, nie uznała, że argument odwołujący się do ryzyka typu *moral hazard* jest przekonujący. Bardziej była skłonna brać pod uwagę argument przywołujący niższe koszty wypłat.

Zagadnienie koasekuracji – przez większość z podmiotów biorących udział w konsultacjach – nie zostało uznane za kluczowe, a bieżące rozwiązania oceniono jako adekwatne. Wydaje się, że jeżeli będzie silna wola powszechnego ujednoczenia zasad gwarancji to element współodpowiedzialności deponenta, jako niewzbudzający znacznych kontrowersji, może ulec harmonizacji. Przy czym należy zapewne oczekiwać odejścia od 10% odpowiedzialności deponenta.

Praktycznym wymiarem prac Komisji była wykładnia dotycząca tego, jak należy rozumieć limit gwarancyjny 20 tys. euro w kontekście możliwości zastosowania współodpowiedzialności deponenta w wysokości 10%. Innymi słowy, problem dotyczył odpowiedzi na pytanie, czy zgodnie z obecnym kształtem Dyrektywy możliwa jest sytuacja, w której deponent otrzymuje maksymalnie 18 tys. euro (20 tys. euro limitu – 10%). Zgodnie z interpretacją Komisji taka sytuacja jest niemożliwa, a minimalny limit dyrektywy 20 tys. euro odnosi się do tego co faktycznie otrzymuje deponent.

4. MOŻLIWOŚĆ WPROWADZENIA KLAUZULI *DE MINIMIS*⁴

Wprowadzenie klauzuli *de minimis* motywowane jest względami praktycznymi. Wyłączenie spod gwarancji depozytów o bardzo niskich nominałach (wartościach rzędu 10–35 euro) pozwoliłoby ograniczyć koszty wypłat gwarancyjnych. Systemy gwarancyjne byłyby zwolnione z obowiązku wypłat wobec depozytów o bardzo niskich nominałach, co w praktyce oznacza wyjęcie spod gwarancji „martwych”, zapomnianych rachunków.

W praktyce tego typu regulacje przed przystąpieniem do Unii Europejskiej występowały w krajach nadbałtyckich. Kraje te pozytywnie oceniają doświadczenia stosowania klauzuli *de minimis*. Przystępując do Unii Europejskiej i akceptując jej porządek prawny, kraje te musiały wycofać się z tych rozwiązań.

⁴ Zasada, zgodnie z którą gwarancje nie obejmują najmniejszych depozytów.

Oczywistymi oponentami klauzuli były organizacje konsumenckie, które postrzegały klauzulę jako osłabienie pozycji deponenta, zwłaszcza deponenta drobnego.

Większość popierających możliwość wprowadzenia klauzuli *de minimis* widziałoby ją jako rozwiązanie opcjonalne. To zaś kreowałoby kolejny obszar działający wbrew harmonizacji. Dlatego też idea klauzuli nie znalazła poparcia w Komisji Europejskiej.

5. PROBLEMY ZWIĄZANE Z UMOWAMI DOPEŁNIENIA GWARANCJI (*TOPPING-UP*)

Obszar umów o dopełnieniu gwarancji jest rozległym obszarem kontrowersji, niejasności i problemów z jakimi spotykają się instytucje zamierzające podpisać umowę regulującą tę kwestię.

Zgodnie z Dyrektywą oddział banku działający na terenie państwa goszczącego, o wyższym poziomie gwarancji, ma prawo „doubezpieczyć się” w systemie goszczącym. Stroną umowy *topping-up* powinien być także system macierzysty. Konstrukcja umowy powinna uwzględniać wiele specyficznych cech obu systemów. Okazuje się, że te różnice znacząco komplikują materię uzgodnień. Wśród fundamentalnych pytań, na jakie trzeba znaleźć odpowiedzi, znajdują się m.in:

- ❖ jak określić, który system macierzysty czy goszczący jest bardziej korzystny, jeżeli przewagi tych systemów realizowane są w różnych obszarach,
- ❖ czy można dopuścić, aby oddział banku korzystającego zarówno z gwarancji systemu goszczącego, jak i z gwarancji systemu macierzystego, w rezultacie dysponował gwarancjami korzystniejszymi niż banki systemu goszczącego,
- ❖ jak uregulować sytuację, gdy system kraju goszczącego wykorzystuje kompensatę wiarytelności i należności deponenta, a system macierzysty takiej kompensaty nie stosuje.

Skomplikowana materia umów obejmuje zarówno rozwiązania systemowe, jak również różnice w systemach prawnych. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że umów o „doubezpieczenie” depozytów jest niewiele. Problemem może być także fakt, że banki deklarujące chęć przystąpienia do systemów goszczących preferują systemy typu *ex post*. Starają się więc wykorzystać fakt przystąpienia do systemu o wyższych gwarancjach, bez konieczności ponoszenia bieżących kosztów gwarancji.

6. MOŻLIWOŚĆ HARMONIZACJI MODELU FINANSOWANIA SYSTEMÓW GWARANTOWANIA (W TYM WYKORZYSTANIE SKŁADEK OPARTYCH NA RYZYKU)

Jednym z ważnych obszarów dyskusji podczas przeglądu był model finansowania systemów gwarantowania. Dyrektywa na temat finansowania nie określa⁵ modelu finansowania, jaki powinien zostać zastosowany przez system gwarantowania. W głównej mierze dyskutowany dylemat dotyczył tego, czy stosować model *ex post*⁶, *ex ante*, czy też jakąś hybrydę obu tych modeli.

Badanie modelu finansowania systemów gwarantowania przez Komisję Europejską miało charakter pogłębiony i w jego trakcie rozpatrywano skutki harmonizacji w kierunku modelu *ex ante*. Zidentyfikowano przy tym, że niektóre systemy⁷ musiałyby ponieść znaczne koszty wprowadzania systemów *ex ante*.

Ostatecznie Komisja zdecydowała się nie regulować zasad finansowania w krótkim terminie. Natomiast w dłuższym okresie należy spodziewać się, że ten temat będzie analizowany, dlatego że przewagi systemów typu *ex ante* nie są podważane, przeszkodą są jedynie koszty, które, choć znaczące, są możliwe do zaakceptowania.

Podczas dyskusji istniał konsensus⁸ co do tego, że przed wprowadzeniem zasad różnicujących składki na systemy gwarantowania depozytów należałoby zgodzić się z wprowadzeniem systemu *ex ante*. W dyskusji nad możliwością oparcia składek na ryzyku pojawiały się z jednej strony głosy wskazujące na potrzebę wykorzystania rozwiązań Dyrektywy CRD, z drugiej strony wielu przedstawicieli systemów podnosiło postulat, aby ewentualny system różnicowania składek był przejrzysty.

Komisja Europejska podkreślała także, że wypracowanie modelu różnicowania składek nie powinno wiązać się z nałożeniem na banki dodatkowych obowiązków sprawozdawczych.

⁵ Dyrektywa bardzo ogólnikowo odnosi się do źródeł finansowych działalności gwarancyjnej: „koszty ... finansowania muszą być zasadniczo ponoszone przez instytucje kredytowe, a z drugiej [strony] – zdolność finansowania tych systemów musi pozostawać w odpowiednim stosunku do ich zobowiązań; jednakże nie powinno to zagrozić stabilności systemu bankowego w Państwie Członkowskim”.

⁶ Model *ex ante* zakłada akumulowanie ze składek funduszu gwarancyjnego, zaś model *ex post* opiera się na wpłatach dokonywanych dopiero po upadłości banku.

⁷ Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Słowenia, Wielka Brytania.

⁸ Zdanie odrębne miał przedstawiciel systemu włoskiego.

7. PROBLEM TRANSFERU ŚRODKÓW FINANSOWYCH ZGROMADZONYCH W SYSTEMIE GWARANTOWANIA ZWIĄZANY ZE ZMIANĄ SYSTEMU PRZEZ BANK

Problem transferu środków finansowych zgłosiły systemy skandynawskie. Są one zaniepokojone przypadkiem banku Nordea, jako przykładu istotnie zmieniającego strukturę systemów bankowych, zagrażającego przy tym stabilności systemów gwarantowania. Jeżeli bank działający dotychczas transgranicznie, opierając się na zależnych bankach-córkach przekształca się w korporację opartą na sieci oddziałów z jedną siedzibą, wtedy jedną decyzją biznesową zmienia się strukturę wielu systemów bankowych. Jeśli do tego większość podmiotów zaangażowanych w tak rozumianą konsolidację ma znaczący udział w rynku poszczególnych państw, wtedy rodzi to poważne problemy.

Z punktu widzenia systemu gwarantowania kraju, w którym będzie usytuowana siedziba skonsolidowanego podmiotu, oznacza to natychmiastowe zwiększenie wartości gwarantowanych depozytów oraz zmniejszenie dywersyfikacji ryzyka. Dlatego też zrodziła się propozycja, aby wraz z konsolidacją podmiotu następował transfer środków wpłaconych wcześniej przez wszystkie konsolidowane podmioty w innych systemach gwarantowania. Transfer miałby dokonywać się do systemu, w którym będzie siedziba podmiotu.

Tego rodzaju postulat jest trudny do zrealizowania co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze zakłada powszechne istnienie modelu finansowania typu *ex ante*. Po drugie zaś podważa ideę systemu gwarantowania depozytów jako systemu ubezpieczeniowego, w którym składki traktowane są podobnie jak przy tradycyjnym ubezpieczeniu. Nie należy więc oczekiwać, że nawet w dłuższej perspektywie koncepcja transferu środków może przybrać formę regulacji unijnej.

8. INFORMOWANIE KONSUMENTÓW I REKLAMA

Na prawidłowe informowanie konsumentów największą uwagę zwracały organizacje konsumenckie. Ideą, która została przez te organizacje zaproponowana, to „jeden punkt informacyjny” dla deponentów. Wynika ona z faktu istnienia różnych zasad gwarancji na terytorium poszczególnych krajów członkowskich. To zaś jest wynikiem zastosowania zasady odpowiedzialności systemu kraju macierzystego, z którego gwarancji korzystają oddziały banków działających w innych krajach Unii.

Za prawidłowe informowanie klientów o zasadach gwarancji odpowiadają oddziały banków unijnych korzystających z gwarancji macierzystych. W praktyce jednak jest wiele wątpliwości co do wykonywania tego obowiązku.

Zasada jednego miejsca, w którym konsument mógłby uzyskać wszystkie wiarygodne informacje, wymagałaby nałożenia na instytucję krajową obowiązku informowania o zewnętrznych systemach gwarantowania. Tutaj zaś pojawia się pytanie, jak zapewnić możliwość wypełnienia takiego obowiązku. Ostatecznie Komisja nie przedstawiła w tej sprawie opinii.

Oprócz tej raczej technicznej propozycji, kwestia informacji deponentów wymaga głębszej analizy ze względu na konieczność wypełniania dwóch przeciwstawnych norm zawartych w Dyrektywie. Z jednej strony istnieje obowiązek informowania klientów o zasadach gwarancji depozytów. Z drugiej zaś – zakaz wykorzystywania tych informacji do celów reklamowych. W praktyce granica między informacją a reklamą jest raczej uznaniowa. W przyszłości należy oczekiwać, że ten temat będzie jeszcze dyskutowany i ostatecznie może oznaczać zmiany w obowiązujących obecnie przepisach.

9. TERMINY ZASPOKAJANIA DEPONENTÓW

Dyrektywa zakłada, że maksymalny termin niedostępności środków wynosi 3 miesiące, z możliwością przedłużenia tego okresu⁹. Początkowo Komisja wyrażała oczekiwanie skrócenia tego terminu, argumentując to znacznym postępem informatycznym, jaki nastąpił od 1994 roku, kiedy to uchwalano Dyrektywę. To właśnie w sprawniejszych instrumentach przetwarzania danych upatrywano źródeł skrócenia czasu wypłat gwarancyjnych. Taki punkt widzenia spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem systemów gwarantowania, które stwierdziły, że przyczyn opóźnień wypłat należy szukać nie w sferze techniczno-organizacyjnej, ale w zawiłościach prawnych związanych z wypłatami. Ostatecznie Komisja, uznając te argumenty, nie podtrzymała już propozycji skrócenia okresu niedostępności środków.

10. PANEUROPEJSKI I REGIONALNE SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Przyczynkiem do dyskusji nad paneuropejskim systemem gwarantowania depozytów była koncepcja systemów regionalnych zgłoszona przez kraje skandynaw-

⁹ W okolicznościach pod każdym względem wyjątkowych i w szczególnych przypadkach system gwarancji może wnioskować o przedłużenie terminu realizacji gwarancji u właściwych organów. To przedłużenie nie może przekraczać trzech miesięcy. Właściwe organy mogą, na wniosek zainteresowanego systemu gwarancji, określić maksymalnie dwa dalsze terminy przedłużenia, które każdorazowo ograniczają się do trzech miesięcy.

skie. W przypadku idei systemów regionalnych, tak jak w większości propozycji zgłaszanych przez kraje skandynawskie, źródeł należy szukać w kazusie Nordei. Systemy regionalne miałyby być remedium na wzrost koncentracji w systemach bankowych oraz na wzrost czynników transgranicznych w przypadku powstawania banków o charakterze regionalnym.

Komisja ze zrozumieniem odniosła się do idei systemów regionalnych. Jednak skonstatowała, że powstanie takich ponadnarodowych systemów jest możliwe w oparciu o obecnie obowiązujący reżim prawny. System regionalny w takiej koncepcji byłby rezultatem podpisania odpowiedniej umowy przez systemy krajowe.

Wydaje się, że choć istotnie można sobie wyobrazić teoretyczną konstrukcję takiego systemu regionalnego (lub nawet ogólnoeuropejskiego) opartego na dobrowolnej umowie wszystkich zainteresowanych stron, to w praktyce jest to wizja raczej nierealna (przynajmniej w krótkim i średnim okresie).

11. MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN

Komisja na najbliższe lata nie dostrzegła potrzeby żadnych zmian legislacyjnych. Widząc jednak pewne niesprawności systemów gwarantowania zaproponowała wypracowanie rozwiązań nieregulacyjnych. Mają one opierać się głównie na zasadach dobrych praktyk, które w niewiążący sposób mogłyby systemom gwarantowania pomóc w uregulowaniu pewnych obszarów.

Wypracowaniem tych nieregulacyjnych rozwiązań ma zająć się w najbliższym czasie Europejskie Forum Gwarantów Depozytów. Horyzont czasowy dla poszczególnych projektów wynosi od roku do 3 lat. Można zatem oczekiwać, że po 3 latach zakończy się faza rozwiązań samoregulacyjnych i będzie można powrócić do kształtu Dyrektywy.

Wśród elementów będących przedmiotem analizy wiele odnosi się do kwestii transgranicznych. To właśnie uregulowanie tych spraw może okazać się największym wyzwaniem.

12. PODSUMOWANIE

Warto wspomnieć o fundamentalnym dylemacie, jaki był również diskutowany podczas przeglądu. Obecnie cel działania systemów gwarantowania depozytów opisywany jest dwuczłonowo:

- ochrona deponenta,
- stabilność systemu bankowego.

Pytanie, które było przedmiotem konsultacji, dotyczyło oceny tak zdefiniowanego celu. Pojawiające się różnice zdań odzwierciedlały funkcje, jakie obecnie systemy

gwarantowania depozytów pełnią w sieci bezpieczeństwa bankowego poszczególnych krajów.

Ostateczną odpowiedź na pytanie o docelowy europejski model systemu gwarantowania będzie można uzyskać dopiero wtedy, gdy Komisja przedstawi zdanie w sprawie ostatecznego kształtu sieci bezpieczeństwa i to uwzględniając całą złożoność elementu bankowości transgranicznej. Dopiero po właściwym zdefiniowaniu zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji będzie można umieścić w tym kontekście system gwarantowania depozytów.

Dlatego też dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w najbliższym czasie być może ważniejsze, niż potencjalne zmiany w Dyrektywie 94/19/EC, mogą stać się inne zmiany regulacji europejskich, które odnoszą się do szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego w systemie bankowym.

Gdyby Fundusz był instytucją typu *pay-box* odpowiedzialną jedynie za wypłaty depozytów po upadłości banku, wtedy faktycznie można byłoby ograniczyć zainteresowanie do tej jednej Dyrektywy. Ponieważ jednak funkcja pomocowa przypisuje Funduszowi znacznie szersze spektrum odpowiedzialności systemowej, należy z uwagą śledzić wszelkie prace toczące się w kontekście bezpieczeństwa systemu bankowego.

*Małgorzata Zaleska
Jan Kolesnik
Tomasz Obal*

BUDOWA ZINTEGROWANEGO SYSTEMU OCHRONY KLIENTÓW INSTYTUCJI FINANSOWYCH W POLSCE*

WSTĘP

Utrzymanie zaufania do systemu finansowego oraz ochrona jego nieprofesjonalnych uczestników są konieczne w prawidłowo funkcjonującej gospodarce każdego państwa. W ostatnich latach działalność instytucji kredytowych charakteryzowała się bardzo szybkim wprowadzaniem innowacji technologicznych oraz ekspansją nowych produktów i usług. Zmiany te, a także postępująca globalizacja rynków finansowych, spowodowały konieczność wdrażania nowych norm i regulacji nadzorczych. Należy mieć jednak świadomość, że żaden system kontroli czy nadzoru nie jest w stanie zapewnić pełnej ochrony, szczególnie gdy dokonywane są działania przestępcze. Powyższa konstatacja była jednym z kluczowych powodów powstania w wielu krajach systemów gwarantowania depozytów czy też rekompensat dla inwestorów.

Celem niniejszego opracowania jest porównanie istniejącego w Polsce systemu gwarantowania depozytów i systemu rekompensat dla inwestorów oraz przedstawienie argumentów uzasadniających budowę zintegrowanego systemu ochrony

* W artykule wyrażono osobiste poglądy autorów i nie powinien on być inaczej interpretowany.

klientów instytucji finansowych w Polsce w oparciu o Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Zaprezentowane tu zostały także doświadczenia międzynarodowe w zakresie integrowania systemów gwarancyjnych.

I. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU REKOMPENSAT DLA INWESTORÓW

1. Organizacja i finansowanie systemu

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi system rekompensat dla inwestorów tworzy i prowadzi w Polsce Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW)¹. Obowiązek istnienia systemu rekompensat oraz główne jego zasady określa Dyrektywa 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 roku w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów. Polskie przepisy w tym zakresie są zgodne z regulacjami Unii Europejskiej (w zakresie limitu gwarancyjnego w 2007 roku kończy się okres przejściowy, po którym zostanie osiągnięty limit unijny).

Z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania systemu rekompensat należy zwrócić uwagę, że do głównych zadań KDPW należy prowadzenie depozytu papierów wartościowych, prowadzenie rozliczeń i rozrachunku transakcji w papierach wartościowych, prowadzenie systemu zabezpieczania płynności rozliczeń oraz wykonywanie czynności w zakresie prowadzenia systemu rejestracji, rozliczeń i rozrachunku instrumentów finansowych nie będących papierami wartościowymi. Zarządzanie systemem rekompensat traktowane jest zatem przez KDPW jako działalność uboczna. KDPW nie ma skutecznego sposobu pozyskiwania informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej uczestników systemu. Nie prowadzi wobec tego stosownej działalności analitycznej, ani nie posiada systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach w tym segmencie rynku finansowego. W ramach systemu rekompensat nie ma także możliwości prowadzenia działalności pomocowej w stosunku do jego uczestników. Istotne z punktu widzenia inwestorów jest także ograniczenie odpowiedzialności KDPW z tytułu rekompensat, do wysokości środków zgromadzonych w systemie.

Zgodnie z ustawą przynależność do systemu rekompensat jest obowiązkowa dla:

- ❖ domów maklerskich,
- ❖ banków powierniczych,

¹ KDPW działa w formie spółki akcyjnej. Akcjonariuszami KDPW są obecnie, w równych częściach: Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA i Narodowy Bank Polski.

- ❖ banków prowadzących działalność maklerską,
- ❖ towarzystw funduszy inwestycyjnych zarządzających cudzym pakietem papierów wartościowych na zlecenie.

Do systemu rekompensat może przystąpić oddział zagranicznej firmy inwestycyjnej w przypadku gdy system rekompensat obowiązujący w jego kraju macierzystym nie zapewnia rekompensat w wysokości lub w zakresie określonym w polskim systemie. Należy jednak zauważyć, że ustawa o obrocie instrumentami finansowymi nie przewiduje możliwości utworzenia i funkcjonowania umownego (dobrowolnego) systemu rekompensat.

Oprócz ustawy o publicznym obrocie instrumentami finansowymi, szczegółowy sposób funkcjonowania systemu rekompensat określa regulamin uchwalany przez Radę nadzorczą KDPW i zatwierdzany przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF). Regulamin ten określa w szczególności:

- ❖ sposób gospodarowania aktywami systemu,
- ❖ sposób zapewnienia wykonywania obowiązków przez podmioty objęte systemem,
- ❖ sposób i tryb wnoszenia wpłat do systemu przez podmioty nim objęte,
- ❖ warunki i tryb dokonywania zwrotu uczestnikom systemu nadwyżki wniesionych rocznych wpłat,
- ❖ tryb dokonywania wypłat inwestorom,
- ❖ sposób dokonywania rozliczeń z podmiotem objętym systemem rekompensat w przypadku zwolnienia go z uczestnictwa w systemie oraz okres, po zwolnieniu uczestnictwa podmiotu, w ciągu którego ujawnienie się okoliczności stanowiących podstawę dokonania wypłat rekompensat powoduje brak zwrotu podmiotowi jego udziału w systemie,
- ❖ wysokość opłat należnych z tytułu wykonywania przez KDPW obowiązków wynikających z funkcjonowania systemu oraz sposób dokonywania z podmiotami objętymi systemem rozliczeń kosztów poniesionych w związku z jego funkcjonowaniem,
- ❖ środki dyscyplinujące i porządkowe, które mogą być stosowane wobec podmiotów naruszających obowiązki wynikające z uczestnictwa w systemie, zasady i tryb ich stosowania oraz tryb informowania KNF o naruszaniu obowiązków wynikających z uczestnictwa.

Zgodnie z ustawą finansowanie systemu opiera się na rocznych wpłatach wnoszonych przez jego uczestników. W przypadku uczestników systemu innych niż banki powiernicze wysokość rocznej wpłaty ustalana jest jako suma dwóch iloczynów:

- stawki nie wyższej niż 0,4% i średniego stanu środków pieniężnych inwestorów oraz

- stawki nie wyższej niż 0,01% i średniej wartości maklerskich instrumentów finansowych, z ostatnich 12 miesięcy, posiadanych przez inwestorów.

Natomiast dla banków powierniczych wpłata roczna liczona jest jako iloczyn stawki nie wyższej niż 0,01% i średniej wartości maklerskich instrumentów finansowych będących przedmiotem obrotu na rynku zorganizowanym, z ostatnich 12 miesięcy, zapisanych na rachunkach inwestorów.

Powyższe wpłaty roczne są wnoszone w czterech ratach, do ostatniego dnia roboczego miesiąca kończącego każdy kwartał kalendarzowy. Raty za I i II kwartał są równe i obliczane na podstawie stanu z poprzedniego roku kalendarzowego. Raty za III i IV kwartał także są równe, ale podstawą ich obliczenia jest stan z drugiego półrocza poprzedniego roku kalendarzowego oraz pierwszego półrocza roku kalendarzowego, za który wpłaty są wnoszone. W przypadku, gdy suma roszczeń inwestorów przekroczy wysokość środków zgromadzonych w ramach systemu KDPW wzywa do uiszczenia niewpłaconych jeszcze rat wpłat rocznych za dany rok. W dalszej kolejności możliwe jest – podobnie jak w przypadku banków – podwyższenie (w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii KNF i KDPW) stawki wpłat rocznych nie wyżej jednak niż 1,8%.

Istotną – z punktu widzenia uczestników systemu – jest zasada, zgodnie z którą środki wniesione tytułem rocznych wpłat² oraz pożytki uzyskane z tytułu zarządzania tymi środkami stanowią współwłasność łączną uczestników systemu. Wnoszenie przez podmiot będący uczestnikiem systemu rekompensat wpłat rocznych jest przy tym zawieszane w przypadku gdy jego dotychczasowe wpłaty osiągną:

- dziesięciokrotność stawki 0,4% w odniesieniu do środków pieniężnych inwestorów,
- dziesięciokrotność stawki 0,01% w odniesieniu do maklerskich instrumentów finansowych.

Nadwyżki wpłat do systemu ponad powyższy limit podlegają zwrotowi, a w przypadku zwolnienia z uczestnictwa w systemie dotychczasowemu uczestnikowi zwracany jest także jego udział we współwłasności.

Szczegółowy sposób gospodarowania aktywami systemu określony został w Regulaminie Funkcjonowania Systemu Rekompensat, podobnie jak opłata finansująca obsługę systemu. Według stanu na 20 listopada 2007 roku opłata ta wynosi 10 tys. zł miesięcznie, przy czym, z uwagi na wyższe koszty faktyczne, opłata może być podwyższona o 20 tys. zł miesięcznie. Opłaty te są pokrywane z aktywów systemu.

² Wraz z odsetkami przysługującymi KDPW z tytułu opóźnienia w dokonywaniu wpłat którejkolwiek z rat tej opłaty.

2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz procedura wypłaty rekompensat

Przedmiotem ochrony systemu rekompensat są środki pieniężne oraz utracone maklerskie instrumenty finansowe, zgromadzone przez inwestorów (zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) w podmiotach należących do systemu rekompensat, z tytułu świadczonych na rzecz tych inwestorów usług. Za środki pieniężne uważa się zaś środki pieniężne zapisane na rachunkach pieniężnych oraz inne środki pieniężne należne inwestorom od uczestników systemu z tytułu świadczonych na ich rzecz usług. Wyłączenia inwestorów z systemu rekompensat³ obejmują podmioty przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Wyłączenia inwestorów z systemu rekompensat

Osoby fizyczne	Inne podmioty
Członkowie zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej domu maklerskiego oraz osoby pełniące w domu maklerskim funkcje dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów, jak również dyrektorzy i zastępcy dyrektorów oddziałów domu maklerskiego*	Skarb Państwa
Osoby odpowiedzialne za badanie sprawozdań finansowych domu maklerskiego, osoby zajmujące stanowisko głównego księgowego w domu maklerskim oraz osoby odpowiedzialne za sporządzanie i prowadzenie dokumentacji księgowej domu maklerskiego	Narodowy Bank Polski
Członkowie zarządu i rady nadzorczej, osoby posiadające 5% lub więcej ogólnej liczby głosów lub kapitału zakładowego oraz osoby odpowiedzialne za badanie sprawozdań finansowych podmiotu dominującego lub zależnego w stosunku do domu maklerskiego	banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz banki zagraniczne

³ Wyłączenia inwestorów z systemu rekompensat zostały zdefiniowane w ustawie na podstawie listy umieszczonej w załączniku I do Dyrektywy 97/9/WE.

Osoby fizyczne	Inne podmioty
	firmy inwestycyjne
	spółki prowadzące rynki regulowane
	Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.
	zakłady ubezpieczeń
	towarzystwa funduszy inwestycyjnych
	fundusze emerytalne
	spółki prowadzące giełdy towarowe, spółki prowadzące giełdowe izby rozrachunkowe, towarowe domy maklerskie, zagraniczne osoby prawne prowadzące działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi
	gminy, związki gmin, powiaty, związki powiatów i województw
	państwa i ich jednostki terytorialne posiadające osobowość prawną
	podmioty, w stosunku do których podmiotem dominującym jest ten sam podmiot, który jest podmiotem dominującym w stosunku do domu maklerskiego
Osoby posiadające 5% lub więcej ogólnej liczby głosów lub kapitału zakładowego domu maklerskiego, a także osoby, które w stosunku do domu maklerskiego są podmiotami dominującymi lub zależnymi	
Inwestorzy, którzy wskutek niewywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec domu maklerskiego przyczynili się do jego upadłości albo do stwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego, że dom maklerski nie jest w stanie, z powodów ściśle związanych z sytuacją finansową, wykonać ciężących na nim zobowiązań wynikających z roszczeń inwestorów i nie jest możliwe ich wykonanie w najbliższym czasie	

* W przypadku, gdy osoby te pełniły swoje funkcje w dniu ogłoszenia upadłości lub oddalenia wniosku o upadłość ze względu na to, że majątek domu maklerskiego nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, w dniu stwierdzenia przez KNF, że dom maklerski nie jest w stanie, z powodów ściśle związanych z sytuacją finansową, wykonać ciężących na nim zobowiązań wynikających z roszczeń inwestorów i nie jest możliwe ich wykonanie w najbliższym czasie, bądź w okresie bieżącego lub poprzedniego roku obrotowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. Nr 183, poz. 1538 ze zm.).

Spełnienie warunku wypłaty rekompensaty następuje w momencie:

- ❖ ogłoszenia upadłości,
- ❖ prawomocnego oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na to, że majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania,
- ❖ stwierdzenia przez KNF, że uczestnik systemu nie jest w stanie, z powodów ściśle związanych z sytuacją finansową, wykonać ciężących na nim zobowiązań wynikających z roszczeń inwestorów i nie jest możliwe ich wykonanie w najbliższym czasie.

Zgodnie z procedurą wypłat rekompensat podstawowy termin do dokonania wypłat upływa nie później niż 3 miesiące od dnia zatwierdzenia przez KDPW terminarza. W przypadku jednak, gdy dochowanie tego terminu nie jest możliwe – na wniosek KDPW – KNF może przedłużyć ten termin maksymalnie o kolejne 3 miesiące. Terminarz wypłat przedstawiany jest przez zarządcę/syndyka⁴ wraz z listą deponentów. Zarząd KDPW nie posiada delegacji do określenia wzoru listy inwestorów sporządzanej przez zarządcę lub syndyka masy upadłości. W ramach sprawdzenia listy KDPW bada tylko, czy wyliczenie kwot rekompensat odbywa się zgodnie z ustawą i określonymi wcześniej wymaganiami. Uchwała Zarządu KDPW o przekazaniu zarządcy lub syndykowi środków określa natomiast sposób dokonywania wypłat, a także terminy i miejsce dokonywania wypłat. Roszczenia z tytułu rekompensat przedawniają się z upływem 10 lat od dnia zaistnienia okoliczności stanowiącej podstawę do ich wypłaty. Przysługujące KDPW roszczenie do masy upadłości o zwrot przekazanych kwot nie obejmuje tej części przekazanej kwoty, jaka odpowiada udziałowi upadłego uczestnika systemu.

Należy także zauważyć, że ustawa o obrocie instrumentami finansowymi daje wprost inwestorom uprawnienie do zgłaszania do KDPW roszczeń z tytułu rekompensat nie objętych listą inwestorów.

II. NAJWAŻNIEJSZE PRZESŁANKI PRZEJĘCIA PRZEZ BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY SYSTEMU REKOMPENSAT

1. Podobieństwa i wspólny zakres podmiotowy obu systemów

System rekompensat, ze wszystkich innych instytucjonalnych systemów gwarancyjnych, istniejących w polskim sektorze finansowym, jest najbardziej zbliżony do systemu gwarantowania depozytów BFG. System ten, podobnie jak BFG, ma za zadanie przeciwdziałać skutkom upadłości instytucji finansowych. Został utwo-

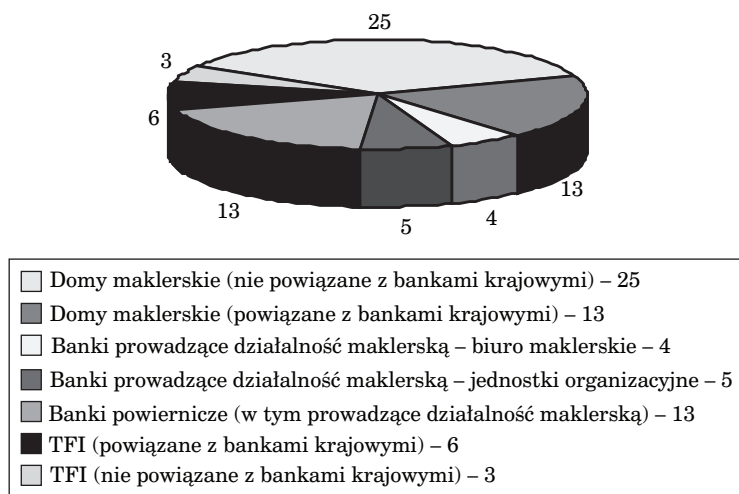
⁴ W zależności od decyzji sądu.

rzony w celu gwarantowania środków pieniężnych i maklerskich instrumentów finansowych znajdujących się na rachunkach inwestycyjnych w przypadku upadłości uczestnika systemu. Oba systemy działają zatem w obszarze ochrony zaufania społecznego do instytucji finansowych.

System rekompensat zabezpiecza wypłatę środków inwestorów do wysokości 3 000 euro w 100% oraz 90% nadwyżki ponad tę kwotę, do górnej granicy środków objętych systemem rekompensat. W 2007 roku górna granica środków objętych systemem rekompensat wynosi równowartość 19 000 euro, a od 1 stycznia 2008 roku wyniesie ona 22 000 euro. Limity gwarancyjne w obu systemach (chroniących deponentów i inwestorów) są zbliżone do siebie. Wydaje się, że niezależnie od tego, czy oba systemy będą zarządzane wspólnie czy też osobno cenne byłoby ujednoczenie limitów. Homogeniczne limity gwarancyjne wpłynęłyby na przejrzystość zasad gwarantowania, to zaś pomogłoby w poszerzaniu świadomości społecznej istnienia systemów zabezpieczających.

Zgodnie z ustawą o obrocie instrumentami finansowymi do podmiotów objętych systemem rekompensat zostały zaliczone nie tylko domy maklerskie, ale także banki prowadzące działalność maklerską oraz banki powiernicze. Oznacza to, że zakres podmiotowy systemu rekompensat i BFG w znaczącej mierze pokrywają się. Banki prowadzące działalność maklerską oraz banki powiernicze są bowiem objęte także systemem gwarantowania depozytów BFG.

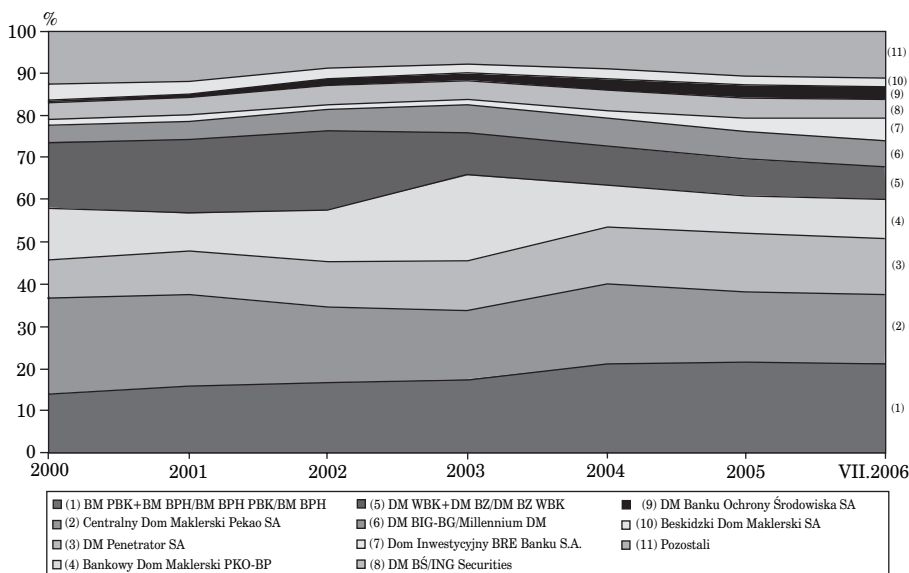
Rysunek 1. Liczba podmiotów objętych systemem rekompensat według rodzaju



Źródło: strona internetowa KDPW z 20 listopada 2007 r.

Należy również zauważyć, że prawie połowa domów maklerskich objętych systemem rekompensat to podmioty zależne od banków krajowych. W wielu przypadkach upadłość banku, może pociągać za sobą upadłość domu maklerskiego. Istotny jest również fakt, że na rynku kapitałowym domy maklerskie powiązane z bankami krajowymi mają pozycję dominującą.

Rysunek 2. Udział największych domów i biur maklerskich w łącznej liczbie rachunków inwestycyjnych w latach 2000–2006



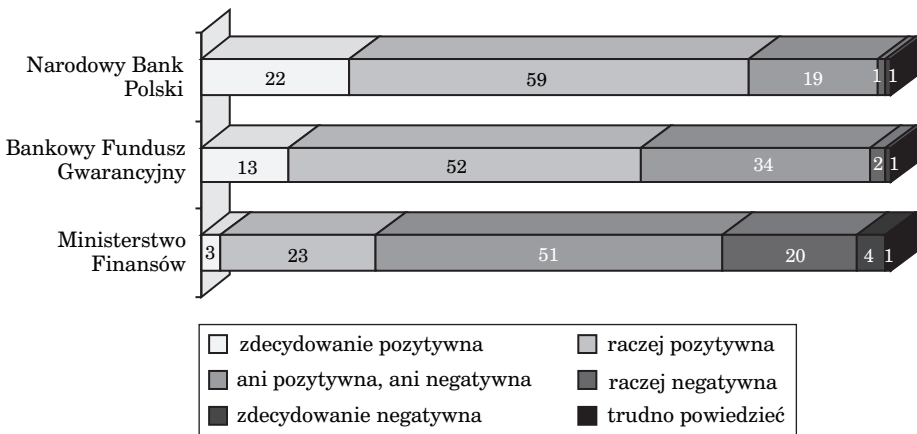
Źródło: Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych.

Powyższe fakty świadczą o tym, że upadłość podmiotu bankowego z dużym prawdopodobieństwem angażowałaby jednocześnie oba systemy, tj. KDPW i BFG. Organizacyjnie wypłaty gwarancyjne należałoby oprzeć na uzgodnieniach prowadzonych między syndykiem, systemem gwarantowania depozytów i systemem rekompensat dla inwestorów. Wydaje się, że integracja obu systemów pozwoliłaby uprościć kontakty z syndykiem/syndykami masy upadłości. Ponadto obszary gwarancyjne, które na wielu polach mogą pokrywać się, w przypadku jednego systemu mogłyby i powinny zostać wyjaśnione według regulacji wewnętrznych.

2. Korzyści dla deponentów / inwestorów

Powstawanie na polskim rynku finansowym „produktów hybrydowych”, łączących przede wszystkim lokaty bankowe z instrumentami rynku kapitałowego, prowadzi do sytuacji, w której wypłata każdej z gwarantowanej części odbywa się nie tylko w różnych wysokościach, ale także na innych zasadach i przez inne instytucje. Zintegrowanie obu funkcji w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym byłoby czytelnym sygnałem, który pozwoliłby ugruntować wizerunek bezpieczeństwa finansowego oferowanego klientom różnych instytucji finansowych. Należy przy tym zauważyć, że działalność BFG jest dobrze oceniana na polskim rynku finansowym. Wykorzystanie tego wizerunku mogłoby pozytywnie wpłynąć na odbiór bezpieczeństwa i stabilności instytucji rynku kapitałowego.

Rysunek 3. Opinia bankowców o ogólnej ocenie działalności wybranych instytucji w 2006 roku



Źródło: Monitor Bankowy – ZBP/Pentor 02'2007.

3. Brak konieczności ingerencji w zasadniczy kształt i formę działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Zakładając, że w pierwszym etapie przejęcie systemu rekompensat przez BFG mogłoby polegać na zmianie operatora systemu, bez kompleksowych modyfikacji w samym systemie, zasadniczy kształt i forma działania BFG pozostałaby bez istot-

nych zmian. Przejęcie systemu rekompensat nie spowodowałoby także istotnych zmian w zakresie stanu majątkowego BFG, gospodarowania, charakteru prawnego czy kształtu organizacyjnego Funduszu. Można założyć, że byłaby to nowa funkcja Biura BFG, co by wymagało korekty jego wewnętrznej struktury.

Należy jednak pamiętać, że konieczne byłoby zachowanie odrębności nowo utworzonego funduszu rekompensat od innych funduszy zarządzanych przez BFG. Obecna formuła „współwłasności środków” w systemie rekompensat może powodować trudności operacyjne przy wykorzystywaniu tych środków na wypłaty gwarancyjne. Dlatego też środki zgromadzone w funduszu rekompensat powinny być własnością BFG, co oznacza, że należy znieść „zasadę współwłasności”, odnosząc się do środków pozyskanych z tytułu rocznych wpłat na system rekompensat oraz pożytków uzyskanych z tytułu zarządzania tymi środkami.

Jako dyskusyjny należy uznać system zwrotu nadwyżki. Powoduje on bowiem stałe fluktuacje wartości zgromadzonych środków wokół wartości granicznej. To zaś oznacza generowanie permanentnych wpłat i zwrotów, niepotrzebnie komplikując system rozliczeń.

4. Obniżenie kosztów funkcjonowania połączonych systemów

Biorąc pod uwagę złożone zasady finansowania różnych zadań BFG oraz zróżnicowanie źródeł pozyskiwania środków finansowych, tj.: banki, Narodowy Bank Polski, oraz budżet państwa (z uwagi na partycypację Ministerstwa Finansów w tworzeniu funduszu statutowego oraz ze względu na zwolnienie BFG z podatku dochodowego), można stwierdzić, że największy udział w finansowaniu działalności mają banki, aczkolwiek maleje on systematycznie od 10 lat.⁵

Obecnie opłata należna KDPW z tytułu zarządzania systemem wynosi 10 tys. zł miesięcznie i trudno przypuszczać, że te koszty będą do utrzymania w przypadku przejścia systemu przez BFG. Już obecnie (w sytuacji zaangażowania KDPW w realny proces wypłat) wykorzystywana jest możliwość podwyższenia opłaty do 30 tys. zł.⁶

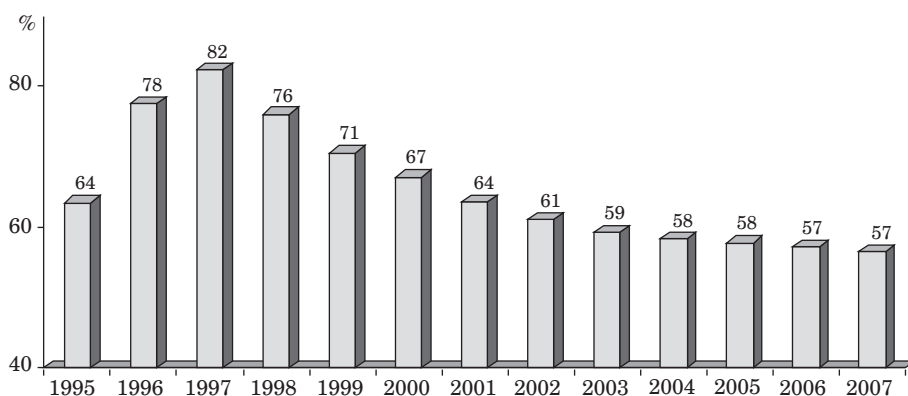
Wydaje się jednak, że koszty funkcjonowania BFG po przyjęciu dodatkowej funkcji nie powinny znacząco wzrosnąć, co można osiągnąć poprzez efektywną alokację zasobów BFG, a efekt synergii byłby realizowany nie tylko na płaszczyźnie finansowej, ale także w sferze operacyjnej poprzez zbudowanie efektywnych

⁵ W przygotowywanym w Ministerstwie Finansów projekcie nowelizacji ustawy o BFG zakłada się zniesienie partycypacji Narodowego Banku Polskiego we wpłatach z tytułu opłaty rocznej, dokonywanej przez banki.

⁶ Rozważyć należy także odstępianie od zasady, że opłaty z tytułu zarządzania systemem rekompensat są pokrywane z aktywów systemu.

kontaktów z KNF.⁷ Dodatkowo należy wskazać wady alternatywnej koncepcji zakładającej powołanie nowego, odrębnego podmiotu w formie spółki akcyjnej, który by przejął dotychczasowe funkcje od KDPW. W przeciwieństwie do BFG podmiot taki byłby bowiem narażony na ryzyko upadłości, a tworzona od podstaw struktura organizacyjna nie zapewniłaby w początkowej fazie odpowiedniego wsparcia analitycznego. Nie bez znaczenia byłyby także koszty utworzenia i funkcjonowania nowego podmiotu.

Rysunek 4. Szacunek udziału banków w finansowaniu kosztów działania BFG (z uwzględnieniem zwolnienia z podatku dochodowego) (w %)



Źródło: szacunek własny oparty jest na następujących założeniach: BFG jest finansowany z dochodów uzyskanych z inwestycji zgromadzonych środków; zgromadzone środki pochodzą z różnych źródeł (banki, NBP, Skarb Państwa); co roku partycypacja poszczególnych podmiotów ulega zmianie ze względu na dokonywane wpłaty w danym roku oraz „podział zysku z roku poprzedniego”.

5. Doświadczenia międzynarodowe

Pomimo że w Unii Europejskiej nie istnieje jeden ogólnie obowiązujący model organizacji systemu rekompensat dla inwestorów to wyraźnie dostrzegamy tendencję zmian rozwiązań systemowych. Otóż w ciągu ostatnich lat można zaobserwować proces integrowania systemów gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów w niektórych państwach UE. Wspólnie zarządzane systemy gwaranto-

⁷ Do wzmocnienia efektywnych kontaktów pomiędzy BFG i KNF przyczynić się może, postulowane przez BFG, rozszerzenie składu KNF o Prezesa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

wania depozytów i rekompensat dla inwestorów istnieją: w Belgii, Danii, Estonii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz na Litwie i Malcie, zaś w Austrii, Hiszpanii i Niemczech system gwarantowania depozytów obejmuje rekompensaty dla inwestorów, ale tylko dla instytucji kredytowych. Doświadczenia tych krajów mogłyby zostać wykorzystane w Polsce. Zestawienie prezentujące organizację systemów gwarantowania depozytów i systemów rekompensat dla inwestorów w krajach Unii Europejskiej (EU – 25) przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Organizacja systemu gwarantowania depozytów i systemu rekompensat dla inwestorów w krajach Unii Europejskiej (EU – 25)

Kraj	Rok powstania systemu gwarantowania depozytów	Organizacja systemu gwarantowania depozytów i systemu rekompensat dla inwestorów
Austria	1979	system gwarantowania depozytów obejmuje także inwestorów, ale tylko dla instytucji kredytowych
Belgia	1974	razem od 1998 r.
Cypr	1997	osobno
Czechy	1994	osobno
Dania	1987	razem od 1998 r.
Estonia	1998	razem od 2002 r.
Finlandia	1970	osobno
Francja	1980	razem od 1999 r.
Grecja	1995	osobno
Hiszpania	1997	system gwarantowania depozytów obejmuje także inwestorów, ale tylko dla instytucji kredytowych
Holandia	1978	razem od 1998 r.
Irlandia	1989	system gwarantowania depozytów zarządzany przez Irish Financial Services Regulatory Authority, system rekompensat dla inwestorów zarządzany przez spółkę The Investor Compensation Company Ltd., której udziałowcami są: Irish Financial Services Regulatory Authority, the Irish Stock Exchange and the Irish Association of Investment Managers

Kraj	Rok powstania systemu gwarantowania depozytów	Organizacja systemu gwarantowania depozytów i systemu rekompensat dla inwestorów
Litwa	1996	razem od 2002 r.
Luksemburg	1989	razem od 2000 r.
Łotwa	1998	osobno
Malta	2003	odrębne organizacyjne jednostki wspólnie zarządzane przez Management Committee, powoływany przez the Malta Financial Services Authority
Niemcy	1966	system gwarantowania depozytów obejmuje także inwestorów, ale tylko dla instytucji kredytowych
Polska	1995	osobno
Portugalia	1992	osobno
Szwecja	1992	razem – systemy powstałe na mocy odrębnych ustaw, wspólnie zarządzane przez Deposit Guarantee Board
Słowacja	1996	osobno
Słowenia	2001	osobno
Wielka Brytania	1979	razem od 2001 r.
Węgry	1993	osobno
Włochy	1987	osobno

Źródło: opracowanie własne.

III. DOCELOWY KSZTAŁT SYSTEMU OCHRONY KLIENTÓW INSTYTUCJI FINANSOWYCH W POLSCE

1. Etapy budowy systemu docelowego

Jak już wykazano w celu utworzenia zintegrowanego systemu ochrony klientów instytucji finansowych w Polsce w pierwszej kolejności należy rozważyć przejęcie przez BFG zarządzanego obecnie przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych systemu rekompensat. Na podstawie doświadczeń międzynarodowych (Austria, Hiszpania, Niemcy) można zaproponować dwuetapowe osiągnięcie tego stanu, tj.

początkowe objęcie systemem gwarantowania depozytów środków pieniężnych oraz utraconych maklerskich instrumentów finansowych, zgromadzonych przez inwestorów w bankach, a następnie pełne przejście systemu rekompensat. Należy zaznaczyć, że pełne przejście systemu rekompensat powinno zapoczątkować stopniowy proces integracji z BFG kolejnych systemów ochrony klientów instytucji finansowych, jakie obecnie funkcjonują w Polsce.

Drugim systemem gwarantowania, który mógłby zostać przejęty przez BFG w następnej kolejności, jest system gwarantowania depozytów zgromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Obecnie podmioty te zbudowały własny system ochrony oszczędności, nazwany Programem Ochrony Oszczędności. Zgodnie z Dyrektywą 94/19/WE państwo może zwolnić daną instytucję kredytową z obowiązku uczestnictwa w systemie gwarantowania środków pieniężnych, jeśli uczestniczy ona w systemie spełniającym warunki określone w art. 3 ust. 1 Dyrektywy, w tym m.in. uznanym urzędowo. Wydaje się jednak, że obecnie system ochrony oszczędności dla kas, który się opiera na Kasie Krajowej (funkcja stabilizacyjna zdefiniowana w ustawie o SKOK) i Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK (ubezpieczenie oszczędności w ramach rozwiązania pozaustawowego), tej przesłanki nie spełnia. Podobnie jak w przypadku przejścia systemu rekompensat również w tej sytuacji BFG mógłby wykorzystać doświadczenia międzynarodowe, a szczególnie przykład bankowego systemu gwarantowania depozytów w Czechach, który od ubiegłego roku obejmuje również unie kredytowe (odpowiedniki polskich kas). Należy jednak zaznaczyć, iż objęcie systemem BFG depozytów zgromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych powinno nastąpić dopiero po objęciu ich zewnętrznym, niezależnym nadzorem instytucjonalnym.

Kolejnym systemem ochrony klientów instytucji finansowych, który mógłby zostać docelowo przejęty przez BFG, jest Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG). Przejęcie przez BFG zadań UFG w ciągu kilku najbliższych lat wydaje się jednak bardzo trudne do realizacji. Wynika to z odmienności zadań realizowanych przez UFG, jak i odrębnego traktowania sektora bankowego i ubezpieczeniowego przez zarówno wspólnotowe⁸, jak i polskie regulacje prawne (jedynym wyjątkiem jest docelowe sprawowanie nadzoru nad tymi sektorami w Polsce – przez KNF od 2008 r.).

Warto jednak zwrócić uwagę, że UFG jako jedyny – obok BFG – system ochrony klientów instytucji finansowych, może udzielać zwrotnej pomocy instytucji finansowej, której zobowiązania wobec klientów są przedmiotem ochrony. UFG może bowiem udzielać zwrotnej pomocy finansowej zakładowi ubezpieczeń przejmującemu portfel ubezpieczeń obowiązkowych (tj. ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i ubezpieczeń OC rolników), jeżeli posiadane środki własne

⁸ Prace nad stosowną dyrektywą w tym zakresie wciąż trwają.

w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności oraz aktywa na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych nie gwarantują w pełni wypłacalności tego zakładu ubezpieczeń.

Ostatnim elementem sektora finansowego, który mógłby zostać objęty systemem BFG, są instytucje pieniądza elektronicznego. Dopóki jednak nie powstaną pierwsze instytucje pieniądza elektronicznego oraz nie wykształci się system ich współpracy to trudno jest określić w jaki sposób środki posiadane przez te instytucje, z tytułu zobowiązań podjętych w wyniku wydawania pieniądza elektronicznego, miałyby zostać objęte systemem gwarantowania.

2. Luka w systemie rekompensat

Niezależnie od procesu przejmowania przez BFG kolejnych systemów ochrony klientów instytucji finansowych funkcjonujących w Polsce, ustawodawca musi rozszerzyć zakres ochrony systemu rekompensat. Zgodnie bowiem z postanowieniami Dyrektywy 2004/39/WE w sprawie rynków instrumentów finansowych (MIFID) właściwe władze zostały zobowiązane do weryfikacji, czy z chwilą wydawania zezwolenia instytucja kredytowa zamierzająca świadczyć jedną lub większą liczbę usług inwestycyjnych i/lub prowadzić działalność inwestycyjną spełnia zobowiązania ustanowione na podstawie Dyrektywy 97/9/WE w sprawie systemu rekompensat dla inwestorów. Powyższe zapisy oznaczają zatem, że usługi i działalność inwestycyjna prowadzona przez instytucje kredytowe mają być objęte systemem rekompensat tworzonemu na podstawie stosownej dyrektywy.

W świetle polskich regulacji prawnych w tym zakresie, tj. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowym należy zauważyć, że ochronie systemu rekompensat podlegają wyłącznie środki pieniężne oraz utracone maklerskie instrumenty finansowe, zgromadzone przez inwestorów w domach maklerskich, rozumianych jako domy maklerskie, banki prowadzące działalność maklerską oraz banki powiernicze. Oznacza to, że poza systemem rekompensat znalazły się banki, które bez zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej mogą wykonywać:

❖ czynności polegające na:

- przyjmowaniu i przekazywaniu zleceń nabycia lub zbycia maklerskich instrumentów finansowych,
- wykonywaniu powyższych zleceń na rachunek dającego zlecenie,
- nabywaniu lub zbywaniu na własny rachunek maklerskich instrumentów finansowych,
- zarządzaniu portfelami, w skład których wchodzi jeden lub większa liczba maklerskich instrumentów finansowych,
- oferowaniu maklerskich instrumentów finansowych,

jeśli przedmiotem tych czynności są:

- papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub NBP,
 - inne niedopuszczone do obrotu zorganizowanego maklerskie instrumenty finansowe,
- ❖ czynności polegające na świadczeniu usług w wykonaniu zawartych umów o subemisję inwestycyjne i usługowe lub zawieraniu i wykonywaniu innych umów o podobnym charakterze, jeżeli ich przedmiotem są maklerskie instrumenty finansowe.

Biorąc pod uwagę wyłączenie spod systemu rekompensat utraconych maklerskich instrumentów finansowych, będących przedmiotem obrotu na rynku niezorganizowanym, zapisanych na rachunku papierów wartościowych w banku w ramach działalności powierniczej, należy stwierdzić, że faktyczną luką, którą należy zlikwidować, jest pozostawanie poza systemem rekompensat niektórych zobowiązań wynikających z usług obrotu na rzecz klientów banków papierami Skarbu Państwa i NBP lub papierami niedopuszczonymi do obrotu zorganizowanego, w przypadku gdy bank nie ma zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej.

IV. PODSUMOWANIE

Powyższa analiza wykazała, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jako wyspecjalizowany, niezależny podmiot, którego celem powołania do życia była ochrona – w przypadku upadłości – środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów banków, jest jedyną instytucją działającą na polskim rynku finansowym, mającą stosowną wiedzę i doświadczenie do przejęcia od Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych systemu rekompensat dla inwestorów. Już w 2006 roku podczas prac ministerialnych nad nowelizacją ustawy o obrocie instrumentami finansowymi – w tym także nad działem dotyczącym systemu rekompensat – rozważana była koncepcja przekazania prawa do prowadzenia systemu rekompensat Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. Jako alternatywę brano pod uwagę koncepcję powołania przez Giełdę Papierów Wartościowych i domy maklerskie nowego podmiotu w formie spółki akcyjnej, która by przejęła dotychczasowe funkcje od KDPW. W toku prac zwracano jednak uwagę na wady takiego rozwiązania, podkreślając zarówno występowanie ryzyka upadłości takiego podmiotu, brak odpowiedniego wsparcia analitycznego, jak też koszty związane z tworzeniem nowej instytucji od podstaw.

Zintegrowanie systemu gwarantowania depozytów oraz systemu ochrony inwestorów w strukturze organizacyjnej BFG jest atrakcyjnym rozwiązaniem zarówno dla polskiego systemu instytucji finansowych, jak też dla ich klientów. Korzyści wy-

kazane w niniejszym opracowaniu świadczą o zaletach takiego rozwiązania. Efekty synergii dostrzegalne są zarówno w sferze finansowej, jak i organizacji zarządzania systemem. Obecnie zidentyfikowano jednak co najmniej trzy istotne kwestie, których rozstrzygnięcie będzie kluczowe z punktu widzenia efektywnego przejścia odpowiedzialności za system rekompensat przez BFG. Są to:

- 1) konieczność zniesienia „zasady współwłasności”, odnoszącej się do środków pozyskanych z tytułu rocznych wpłat na system rekompensat oraz pożytków uzyskanych z tytułu zarządzania tymi środkami;
- 2) wyposażenie BFG w możliwość skutecznego sposobu pozyskiwania informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej uczestników systemu rekompensat w celu budowy systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach w tym segmencie rynku finansowego;
- 3) zachowanie odrębności nowo utworzonego funduszu rekompensat od innych funduszy zarządzanych przez BFG.

Połączenie systemu gwarantowania depozytów oraz systemu ochrony inwestorów w strukturze organizacyjnej BFG nie powinno być jednak rozwiązaniem docelowym, a jedynie pierwszym etapem długofalowego procesu budowy w pełni zintegrowanego systemu ochrony nieprofesjonalnych klientów rynku finansowego w Polsce. Należy jednak zaznaczyć, że docelowy system ochrony nieprofesjonalnych klientów rynku finansowego powinien obejmować środki zgromadzone tylko w podmiotach podlegających nadzorowi instytucjonalnemu.