
BEZPIECZNY

BANK

BEZPIECZNY BANK

**czasopismo poświęcone
zagadnieniom gwarancji
depozytów i bezpieczeństwa
finansowego banków**

Kolegium

programowo-redakcyjne:

prof. dr hab. Władysław Baka

– redaktor naczelny,

Kazimierz Beca,

dr Marek Grzybowski,

dr hab. Małgorzata Iwanicz-

-Drozdowska, prof. SGH,

Ewa Kawecka-Włodarczyk,

prof. dr hab. Stanisław Owsiak,

Krzysztof Pietraszkiewicz,

prof. dr hab. Marek Safjan,

dr hab. Jan Szambelańczyk,

prof. Akademii Ekonomicznej

w Poznaniu

Ewa Śleszyńska-Charewicz

Sekretariat redakcji:

Beata Zdanowicz

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

Opracowanie graficzne i łamanie:

FACTUMGRAF – Dariusz Stański

Korekta:

Ewa Stępniewicz

Druk:

STARDRUK

ISSN 1429-2939

Wydawca:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

00-546 Warszawa

ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4

tel. 583-08-01, 583-08-05,

583-08-06

fax 583-08-08

e-mail: rada@bfg.pl

www.bfg.pl

Współpraca:

Stardruk

Wydawnictwo

00-660 Warszawa

ul. Lwowska 11/29

W NUMERZE

1 (34) 2007

Problemy i poglądy

**Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły
systemu gwarantowania depozytów w świetle
teorii i doświadczeń międzynarodowych**

– Beata Zdanowicz – str. 3

Wprowadzenie – str. 6

Rozdział I. Gwarantowanie depozytów – korzyści *versus*
potencjalne zagrożenia – str. 8

Rozdział II. Formuła systemu gwarantowania depozytów
– dylematy teoretyczne i kryteria wyboru – str. 30

Rozdział III. Systemy gwarantowania depozytów w świetle
doświadczeń międzynarodowych – str. 59

Rozdział IV. Geneza, ewolucja i projekcja zmian formuły
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – str. 115

Podsumowanie – str. 167

Aneks I. Zestawienie danych o istniejących instytucjach
gwarantowania depozytów – str. 175

Aneks II. Kraje stosujące różnicowanie stawek opłat
na fundusz gwarancyjny według ryzyka związanego
z działalnością banków – str. 207

Bibliografia – str. 223

Spis tablic i rysunków – str. 230

Problemy i poglądy

dr Beata Zdanowicz

PODSTAWOWE DYLEMATY I KRYTERIA WYBORU FORMUŁY SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W ŚWIEŁIE TEORII I DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH*

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	6
ROZDZIAŁ I	
Gwarantowanie depozytów – korzyści <i>versus</i> potencjalne zagrożenia	8
I.1. Bank jako instytucja zaufania publicznego źródłem idei gwarantowania depozytów	9
I.2. Gwarantowanie depozytów – podstawowe korzyści	14
I.2.1. Ochrona deponentów	15
I.2.2. Stabilizujący wpływ na sektor bankowy	17
I.3. Gwarantowanie depozytów – problemy i potencjalne zagrożenia	19
I.3.1. Problem <i>moral hazard</i>	20
I.3.2. Negatywna selekcja	26
I.3.3. Zjawisko „jazdy na gapę”	27
I.3.4. Problemy związane z funkcjonowaniem instytucji gwarancyjnej	28

* Praca doktorska obroniona 31 stycznia 2007 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, z niewielkimi skrótami.

ROZDZIAŁ II**Formuła systemu gwarantowania depozytów – dylematy teoretyczne i kryteria wyboru**

II.1. Dylemat podstawowy	31
II.2. Cele systemu	32
II.3. Podmiotowy zakres uprawnień	36
II.4. Przedmiotowy zakres uprawnień	37
II.5. Sposoby finansowania	39
II.5.1. Kto ponosi ciężar finansowania?	40
II.5.2. Sposób wnoszenia składki – system <i>ex post</i> czy <i>ex ante</i> ?	41
II.5.3. Liniowe stawki opłat a opłaty różnicowane według ryzyka	43
II.6. Administracja systemu	48
II.6.1. Miejsce systemu w krajowej <i>safety net</i>	48
II.6.2. Administracja systemu – prywatna czy publiczna?	50
II.7. Teoretyczne modele systemów gwarantowania depozytów	51

ROZDZIAŁ III**Systemy gwarantowania depozytów w świetle doświadczeń międzynarodowych**

III.1. Rozwiązania przyjęte na świecie	60
III.1.1. Charakterystyka ogólna według wybranych kryteriów	62
III.1.1.1. Podstawowy zakres uprawnień systemów	62
III.1.1.2. Zasady gwarantowania wkładów	63
III.1.1.3. Sposób finansowania	64
III.1.1.4. Zasady uczestnictwa w systemie	65
III.1.1.5. Sposób administracji systemu	66
III.1.2. Klasyfikacja systemów według modeli teoretycznych	67
III.1.3. Doświadczenia USA	71
III.1.3.1. Początki najstarszego systemu gwarancji depozytów na świecie: <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>	71
III.1.3.2. Przyjęte rozwiązania	72
III.1.3.3. Reformy FDIC	77
III.1.4. Doświadczenia i kierunki zmian w ramach Unii Europejskiej	83
III.1.4.1. Geneza i rozwój europejskich instytucji gwarantujących depozyty	83
III.1.4.2. Zarys charakterystyki systemów gwarantowania depozytów w państwach Unii Europejskiej	86
III.1.4.3. Kierunki zmian przyjętych rozwiązań	98
III.2. Obowiązujące normy światowe	100
III.2.1. Wytyczne Forum Stabilności Finansowej	101

Problemy i poglądy

III.2.2. Zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego	106
III.2.3. Regulacje unijne – na drodze do harmonizacji zasad	109
ROZDZIAŁ IV	
Geneza, ewolucja i projekcja zmian formuły Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	115
IV.1. Geneza powstania BFG	116
IV.1.1. Historia gwarancji depozytów w Polsce	116
IV.1.2. Przesłanki utworzenia BFG	120
IV.2. Przyjęte rozwiązania	122
IV.2.1. Zasady gwarantowania wkładów	123
IV.2.2. Organizacja działalności pomocowej	126
IV.2.3. Działalność analityczna Funduszu	128
IV.3. Doświadczenia 10 lat BFG – ewolucja triady podstawowych funkcji	130
IV.3.1. Efekty działalności gwarancyjnej	132
IV.3.2. Skuteczność akcji pomocowych	133
IV.3.3. Rozwój zaplecza analitycznego	136
IV.4. Zmiana formuły działania Funduszu – w kierunku modelu zaawansowanego	138
IV.4.1. Nowe uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne	139
IV.4.2. Zmiany w przedmiotowym i podmiotowym zakresie gwarantowania	141
IV.4.3. Przyszłość działalności pomocowej	144
IV.4.4. Rozwój działalności analityczno-informacyjnej	147
IV.4.5. Koncepcje zmian zasad finansowania Funduszu	148
IV.4.6. Miejsce „BFG przyszłości” w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski	152
IV.5. Przyszłość BFG – scenariusze zmian	155
PODSUMOWANIE	167
ANEKS I	
Zestawienie danych o istniejących instytucjach gwarantowania depozytów	175
ANEKS II	
Kraje stosujące różnicowanie stawek opłat na fundusz gwarancyjny według ryzyka związanego z działalnością banków	207
BIBLIOGRAFIA	223
SPIS TABLIC I RYSUNKÓW	230

WPROWADZENIE

Systemy gwarantowania depozytów są ważnym elementem krajowych sieci bezpieczeństwa finansowego. Począwszy od powstania pierwszego z nich – amerykańskiej *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) – obserwujemy upowszechnianie się idei ochrony wkładów na świecie oraz jej instytucjonalizacji. Tym samym zagadnienia z nią związane stają się polem dla rozważań teoretycznych oraz badań empirycznych. Niniejsza praca zatytułowana: *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych* połączyła oba elementy: teoretyczne modelowanie z analizą doświadczeń praktycznych, służące wyborowi formuły funkcjonowania systemu gwarancyjnego. Wychodząc od rozważań teoretycznych przedstawia główne budzące wątpliwości kwestie związane z korzyściami i kosztami funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów. Zebrane zostały światowe doświadczenia instytucji gwarancyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem ewolucji najdłuższej działającej korporacji w USA oraz systemów w Unii Europejskiej, a także aktualne akty prawne i obowiązujące w tym zakresie wytyczne. Te dwa elementy – aspekty teoretyczne dotyczące funkcjonowania depozytów oraz wnioski z doświadczeń międzynarodowych – dały tło dla rozważań nad formułą polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Elementem końcowym pracy są prawdopodobne scenariusze zmian w funkcjonowaniu BFG.

Teżą wyjściową dla rozważań jest fakt, że sektor bankowy pełniąc ważną rolę w systemie finansowym, a i szerzej w gospodarce, wymaga specjalnego traktowania i ochrony. W tym kierunku działają współpracujące ze sobą instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Jej istotnym elementem stały się systemy gwarantowania depozytów, które, jak się okazuje, we współpracy z innymi instytucjami, zyskały miano skutecznych stabilizatorów sytuacji finansowej. Do podstawowych korzyści z ich funkcjonowania zalicza się dziś ochronę drobnych deponentów oraz stabilizację sektora bankowego. Z działalnością instytucji gwarancyjnych wiąże się jednakże ściśle szereg problemów i zagrożeń, które należy minimalizować, by nie doszło do wypaczenia idei ochrony wkładów. Dlatego też teoretyczna analiza dylematów w zakresie funkcjonowania systemów gwarancyjnych jest bardzo istotna dla jakości ich działania. Hipoteza badawcza w tym zakresie brzmi: wybór odpowiedniej formuły funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów pozwala na optymalizację jego działania.

Analiza dylematów dotyczących kształtu systemu musi zawierać przy tym rozpoznanie kryteriów wpływających na wybór formuły funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów. Wydaje się, że istnieje wielość i różnorodność tych czynników i że fakt ten nie pozwala w praktyce na automatyczne przenoszenie rozwiązań zagranicznych do systemu krajowego. Co więcej, analizy aspektów teoretycznych oraz badania nad funkcjonującymi instytucjami mówią, że z uwagi na wielość

rozwiązań w zakresie wyboru formuły funkcjonowania, systemy gwarancyjne są najbardziej niejednorodną grupą spośród instytucji tworzących sieci bezpieczeństwa finansowego państw. Czy możliwe jest jednak wyodrębnienie podstawowych ich modeli? Czy istnieje dominujący model funkcjonowania? Aby odpowiedzieć na te pytania, dokonana została próba nowatorskiej klasyfikacji systemów pod względem badanych różnic w formule ich funkcjonowania i budowa teoretycznych modeli systemów gwarantowania depozytów.

Bardzo istotnym elementem pracy jest odniesienie rozważań nad aspektami teoretycznymi oraz praktyką innych krajów do warunków polskich. Jedenaście lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego potwierdziło jego znaczenie dla stabilności i właściwego funkcjonowania polskiego sektora bankowego. Fundusz, działający zgodnie z normami międzynarodowymi, stał się silnym i samodzielnym ogniwem sieci bezpieczeństwa finansowego Polski. Potwierdzeniem tej tezy są przedstawione efekty jego funkcjonowania. W przyszłości jednak formuła działalności BFG może ulec zmianie, gdyż zmieniają się czynniki ją kształtujące. W zależności od ich oddziaływania przyszłość Funduszu może być różnie modelowana, co zostało szczegółowo przeanalizowane w zaproponowanych scenariuszach zmian.

Niniejsza praca ukazuje w szerokim spektrum problemy związane z wyborem formuły funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w praktyce. Zaproponowana autorska klasyfikacja systemów według modeli teoretycznych pozwalać ma w praktyce na lepsze uporządkowanie wiedzy na ich temat. Wszystko to w końcu może posłużyć polskiemu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu jako pomoc w procesie doskonalenia reguł i mechanizmów jego funkcjonowania.

ROZDZIAŁ I

**GWARANTOWANIE DEPOZYTÓW
– KORZYŚCI *VERSUS*
POTENCJALNE ZAGROŻENIA**

Dla rozważań nad formułą systemu gwarantowania wkładów¹ niezbędne jest nakreślenie odpowiedniego tła charakteryzującego ogólne kwestie związane z ideą ochrony depozytów. Dlaczego w ogóle pojawiła się ona na świecie? Dlaczego instytucje gwarancyjne włączono na trwałe w ramy sieci bezpieczeństwa finansowego? Wydaje się, że odpowiedzi na te pytania można szukać w specyficznym charakterze banków, a szerzej we współczesnym traktowaniu stabilności finansowej jako dobra publicznego. Jak zauważył prof. Jan Szambelańczyk², o sektorze bankowym mówimy używając pojęć: „instytucje zaufania publicznego”, „dobro publiczne”. Przyписujemy mu zatem istotne cechy odróżniające go od innych sektorów gospodarki. Fakt, że pełni on w gospodarce każdego kraju wyjątkową rolę, nie podlega dziś dyskusji, a wpływ ewentualnych kłopotów wśród banków na stabilność innych sektorów uważa się za bardzo prawdopodobny. Dlatego też bezpieczeństwo stało się jedną z najważniejszych cech zdrowego systemu bankowego.

Traktowanie banku jako instytucji zaufania publicznego uzasadnia konieczność ingerencji w funkcjonowanie sektora bankowego, a jego podmiotom narzucanie pewnych ograniczeń. Specjalne traktowanie banków i ochrona ich stabilności jest obecnie normą nakładającą na państwo pewne zadania. W ich wypełnianiu pomaga szereg regulacji i norm nadzorczych, w tym także instytucjonalne podejście do realizacji idei ochrony deponentów. Żadne państwo nie pozostawia rynku bankowego samemu sobie. Z jednej strony na banki nakładane są różnego rodzaju ograniczenia, a z drugiej wymagają one niekiedy specjalnego traktowania i ochrony. Niestety, znajomość tego gdzie i kiedy interweniować na rynku finansowym, była i jest nadal trudnym zagadnieniem dla regulatorów. Szczególnie dlatego, że muszą oni swoimi interwencjami wypełniać dwa cele: szukać efektywności oraz finansowej stabilności. A te dwa cele są ze swej natury przeciwstawne³.

Przyjrzyjmy się zatem bliżej sektorowi bankowemu, jako dobru publicznemu, by zaprezentować sekwencję działań regulacyjnych zapobiegających destabilizacji

¹ W pracy zamiennie używane jest pojęcie „system ochrony depozytów i „system ochrony wkładów”.

² J. Szambelańczyk, *Bezpieczeństwo systemów bankowych a ochrona depozytów*, Bank nr 3/1999, s. 78.

³ A. Santomero, *Deposit Insurance: Do We Need It and Why*, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1997, s. 2.

systemu w którą z powodzeniem wpisuje się działalność systemu gwarantowania wkładów.

I.1. BANK JAKO INSTYTUCJA ZAUFANIA PUBLICZNEGO ŹRÓDŁEM IDEI GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Jak wspomniano, banki jako największe instytucje pośrednictwa finansowego spełniają w gospodarce szczególną rolę. Zapewniają dostęp do systemu płatniczego oraz do instrumentów płynnościowych, przejmują na siebie ryzyko, które mogą odsprzedać na rynku, oferują informacje o stopniu ryzyka oraz mają dostęp do pożyczkodawcy ostatniej instancji⁴. Niestety, są one bardziej niż inne przedsiębiorstwa narażone na kłopoty, które dodatkowo mogą się szybko rozszerzać. Wynika to z natury funkcjonowania banków, a w szczególności dlatego, że:

- ❖ charakteryzują się wysoką dźwignią finansową,
- ❖ narażone są na zbyt dużą płynność (w sytuacji niewystarczającej ilości gotówki),
- ❖ charakteryzują się powiązaniem finansowym typu rozliczeniowego i kredytowego,
- ❖ w złej sytuacji mogą wykazywać tendencję do utrzymania się na rynku za wszelką cenę⁵.

Także inne czynniki nie związane z istotą działalności bankowej sprawiają, że stają się one bardziej wrażliwe. Są to procesy i zdarzenia, na które same banki nie zawsze mają wpływ. Należą do nich zjawiska:

- ❖ nadmiernej ekspansji kredytowej (przy której, jeśli dojdzie do zaburzeń w spłacie kredytów, obniżeniu mogą ulec kapitały banków, a pojawić się problemy z wypłacalnością),
- ❖ asymetrii informacji (dotyczy ona ocen wartości bankowych aktywów, w tym portfela kredytowego – banki posiadają więcej informacji od klientów, którzy mogą przy złej ich interpretacji wpaść w panikę),
- ❖ egzogenicznego wpływu depozytów i rezerw bankowych (run na bank może być wynikiem efektu „stadnego”, czyli zmian preferencji deponentów co do płynności wkładów pod wpływem decyzji innych osób podejmowanych często z błahych powodów),

⁴ S. Cecchetti, *The Future of Financial Intermediation and Regulation: an Overview, Current Issues in Economics and Finance* (Federal Reserve Bank of New York) vol. 5, no. 8, May 1999, za: M. Iwanicz-Drozdowska, *Typologia i tendencje rozwojowe systemów gwarantowania depozytów*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 446.

⁵ Czyli syndrom „go for broke” opisany [w:] E.J. Kane, *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*, MIT Press, 1985.

- ❖ restrykcji osłabiających banki (typu instytucjonalnego i prawnego, utrudniających dywersyfikację produktów na rynku lokalnym, a z drugiej strony nie chroniących przez negatywnymi międzynarodowymi zdarzeniami),
- ❖ importu kryzysu niewypłacalności (związanego z podatnością krajowego systemu rozliczeń na upadłości banków w innych krajach)⁶.

Podatność banków na kryzysy wynika z ich ekspozycji na szereg ryzyk. Jednym z nich jest ryzyko płynności związane z charakterem transformacji środków w banku. Zbierane od klientów depozyty są w większości krótkoterminowe, co wynika z decyzji deponentów. Zamieniane są one na kredyty z reguły długoterminowe, służące określonym inwestycjom. W normalnej sytuacji wcześniejsze od ustalonego wycofywanie depozytów jest raczej rzadkie, a przez to niegroźne dla stabilności finansowej banku. Inaczej dzieje się w przypadku najmniejszej nawet paniki wśród publiczności. Skala wypłat może wówczas zaburzyć płynność banku. Przygotowane wcześniej środki mogą okazać się niewystarczające. Jeszcze gorzej, gdy problemy z płynnością rozszerzają się na inne instytucje. Zjawisko runu na kasy ma niestety taką tendencję⁷. Co więcej, w konsekwencji utraty płynności może pojawić się niewypłacalność banków i ich upadłość. Przy problemach płynnościowych i braku odpowiednich środków bank musi bowiem posiłkować się sprzedażą coraz mniej płynnych aktywów. Sprzedaż ta odbywa się często po zbyt niskich cenach (w stosunku do zakładanych), a straty banków zmniejszają jego kapitały. Należy zdawać sobie sprawę ze specyficznego finansowania się banków jako przedsiębiorstw. Charakteryzują się one stosunkowo niskimi kapitałami, a swoją działalność finansują głównie kapitałem obcym wykorzystując dużą dźwignię finansową. To stosunkowo niskie wyposażenie w kapitały własne powoduje wyższą wrażliwość na zmianę wartości aktywów.

Podsumowując, można nakreślić związek przyczynowo-skutkowy między utratą zaufania publiczności do banku a jego kłopotami tak jak na rysunku 1. Na każdym etapie tego uproszczonego łańcucha dochodzi do zarażania kłopotami innych instytucji. Utrata zaufania do jednej instytucji może pociągnąć za sobą run na kasy nie tylko tej instytucji, ale i innych z nią powiązanych. Skutkować to może spadkiem zaufania do całego sektora. W kolejnym etapie kłopoty z płynnością mogą rozszerzać się na inne banki.

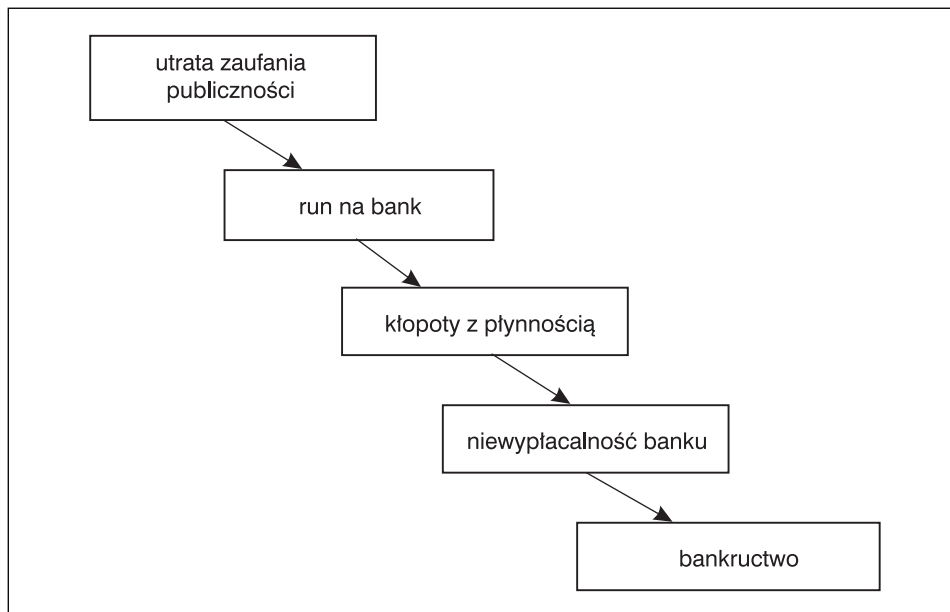
O utracie płynności z powodu spadku zaufania deponentów i rozszerzania się tego zjawiska w sektorze pisał Anthony M. Santomero⁸. Według niego są 4 możliwe drogi rozprzestrzeniania się (ang. *contagion effect*) problemów płynnościowych w sektorze:

⁶ J. Szambelańczyk, *System gwarantowania depozytów a zachowania deponentów i banków (doświadczenia polskie i zagraniczne)*, Bezpieczny Bank nr 2/3(3/4)/1998, s. 66.

⁷ Szczególnie wysokie ryzyko załamania tego typu występuje w systemie o niewielkim zróżnicowaniu i rozproszeniu instytucji bankowych.

⁸ A. Santomero, op. cit.

Rysunek 1. Od utraty zaufania do bankructwa banku



Źródło: Opracowanie własne.

- 1) banki w trudnościach mogą tracić środki na rzecz zdrowych, które nie są skłonne do odpożyczania dodatkowych środków,
- 2) banki generalnie tracą środki, gdyż depozyty wycofywane z jednego z nich nie są następnie lokowane w innym z uwagi na obawy co do kondycji całego sektora,
- 3) zgodnie z efektem domina, instytucje posiadające depozyty w bankach upadających stają się ofiarami kryzysu w kolejnym jego etapie,
- 4) z uwagi na utratę zaufania do całego sektora, deponenti mogą wycofywać oszczędności także z instytucji nie związanych bezpośrednio z kryzysem⁹.

Kolejny etap trudności wiąże się z niewypłacalnością banku, spowodowaną na przykład jego kłopotami płynnościowymi. Oznacza ona olbrzymie kłopoty dla innych instytucji finansowych powiązanych z tym bankiem oraz, jednocześnie, dla wszystkich deponentów banku tracących swoje oszczędności i kredytobiorców odciętych od źródła finansowania. Jeśli dojdzie do upadku takiego banku, w podobnych kłopotach mogą znaleźć się wszystkie powiązane z nim grupy osób i instytucji. Jego upadłość może skutkować także kryzysem w innych bankach posiadających w nim lokaty, według występującego „efektu domina”. Skutki upadłości

⁹ Tamże, s. 10.

pojedynczej instytucji dla całego sektora i gospodarki kraju zależą od jej pozycji i znaczenia w sektorze. Z uwagi na charakter systemu finansowego, jest on szczególnie podatny na wystąpienie efektu zarażania i tym samym banki zdecydowanie bardziej od innych przedsiębiorstw narażone są na oddziaływanie ryzyka systemowego. Co więcej, kryzys w sektorze bankowym może być wynikiem nie tylko kłopotów płynnościowych, lecz także bezpośredniego załamania wypłacalności jednego banku.

Powyższe dość skrótowe przedstawienie możliwych zaburzeń stabilności systemu bankowego miało zaprezentować specyficzną rolę banków w gospodarce i konieczność utrzymywania tej stabilności. Za stabilność finansową uważa się brak zagrożenia kryzysem finansowym, czyli sytuację w której mechanizm oceny, alokacji środków ekonomicznych i zarządzania ryzykiem finansowym jest sprawny¹⁰. Niestabilność systemu bankowego może po pierwsze zaszkodzić funkcjonowaniu systemu rozliczeń, po drugie spowodować ograniczenie mobilizacji oszczędności w celu ich inwestowania, a po trzecie zakłócić alokację oszczędności w najefektywniejsze przedsięwzięcia¹¹. Od wielu lat na tych kwestiach skupiona jest uwaga centralnych instytucji bankowych, nadzoru bankowego i regulatorów tego sektora, poszukujących równowagi między efektywnością a stabilnością. Wraz z uznaniem stabilności finansowej za dobro publiczne, zadbano o odpowiedni kształt sieci bezpieczeństwa finansowego. Aby motywować banki do właściwego gospodarowania gromadzonymi środkami, stworzono cały zestaw regulacji bankowych. Można scharakteryzować je za pomocą siedmiu głównych „kroków”¹²:

- 1) funkcje licencyjne, wydawanie zezwoleń (by wyeliminować na starcie złych managerów),
- 2) nadzór ostrożnościowy (w tym nad złymi managerami, jeśli pierwsza funkcja nie wypełniona zostanie właściwie),
- 3) funkcje rozwiązywania licencji, wycofywania jej (gdy nadzór ostrożnościowy zawiedzie),
- 4) gwarantowanie depozytów (gdy wycofywanie licencji będzie spóźnione i nie zapobiegnie stratom),
- 5) ochrona zaufania do sektora (jeśli same gwarancje nie wystarczają),
- 6) funkcje pożyczkodawcy ostatniej instancji (jeśli pomimo gwarancji kryzys się rozszerza),
- 7) ostateczna ingerencja władz monetarnych ograniczająca run w systemie (jeśli pozostałe funkcje zawiodą).

¹⁰ J. Osiński, *Stabilność finansowa w Polsce – aspekty systemowe*, Bank i Kredyt 11–12/2005, s. 4–5.

¹¹ Za: J. Szambelańczyk, *Bezpieczeństwo systemów bankowych a ochrona depozytów*, Bank nr 3/1999, s. 78.

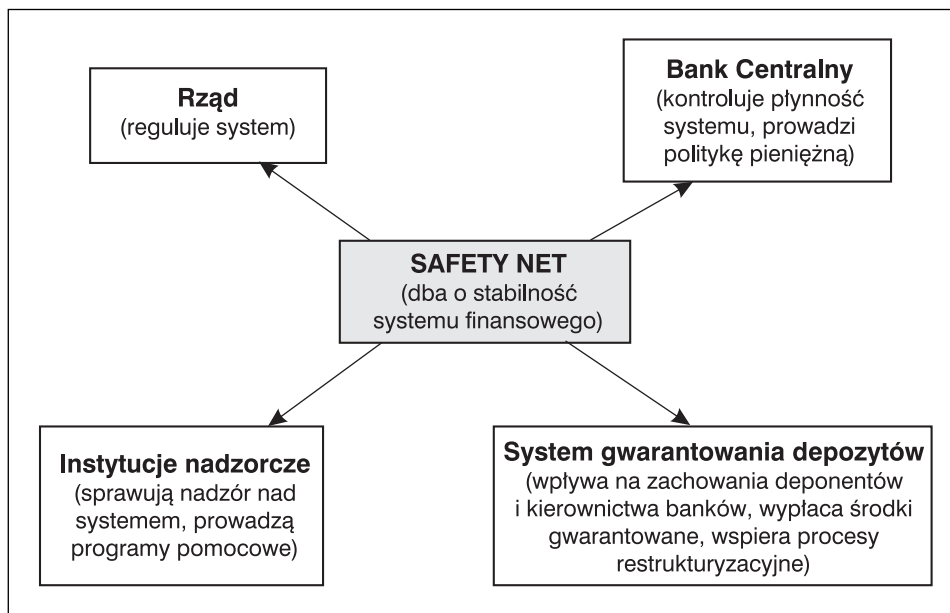
¹² Za A. Santomero, op. cit., s. 11–12.

Problemy i poglądy

Efektywne regulacje bankowe muszą zakładać zatem działania na każdym „etapie” funkcjonowania banku. Po pierwsze zatem ustalane są zasady wydawania zezwoleń na utworzenie banku i kierowanie nim. Po drugie – regulacje dotyczące bieżącego funkcjonowania banku, w tym normy ilościowe i jakościowe. Po trzecie, osobne normy muszą dotyczyć złej sytuacji banku, kiedy to realizuje on program naprawczy lub istnieje konieczność ustanowienia zarządu komisarycznego. Wreszcie, odpowiednie regulacje muszą dotyczyć sytuacji po upadłości banku.

Widać wyraźnie jak dobre systemy gwarantowania depozytów wpisały się w tę sekwencję działań. Są ważnym elementem wspomagającym działania innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Ich pojawienie się miało istotne znaczenie dla stabilności finansowej sektorów – dobrze skonstruowana sieć bezpieczeństwa finansowego kraju (ang. *safety net*) może z sukcesem chronić sektor przed kłopotami.

Rysunek 2. Podstawowy kształt sieci bezpieczeństwa finansowego



Źródło: Opracowanie własne.

System gwarantowania depozytów staje się więc integralną częścią sieci bezpieczeństwa finansowego, która w podstawowym wymiarze wygląda tak jak przedstawiono na rysunku 2. Przede wszystkim chroni deponentów banków dając niezbędne poczucie bezpieczeństwa. Dzięki niemu są oni mniej skłonni, by ulegać panice bankowej. Tym samym utrata wypłacalności przez jeden bank nie ma

tak złych skutków dla innych uczestników rynku jak to opisano wcześniej. Można podsumować, że system gwarantowania wkładów wspiera inne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego kraju w dbaniu o kluczowe aktywo banków, jakim jest zaufanie klientów. Bez niego bowiem bank nie jest w stanie funkcjonować prawidłowo. System gwarantowania depozytów nie może przy tym działać w próżni. Jest składnikiem sieci bezpieczeństwa finansowego kraju opartej na nadzorze bankowym jako podstawowym jej filarze. Tylko właściwe współdziałanie wszystkich jej elementów może dać pozytywne dla całego sektora skutki.

Pojawiające się w światowych systemach finansowych zjawiska kryzysowe spowodowały większe zainteresowanie możliwością ochrony banków z użyciem nowych instytucji gwarantowania depozytów. Ochrona depozytów stała się niezwykle ważnym elementem ochrony stabilności banków. Drugą ważną przesłanką tworzenia systemów ochrony wkładów jest postępująca globalizacja gospodarek światowych oraz systemów finansowych. Wraz z rozwojem tych tendencji kraje przyjmują coraz więcej regulacji ujednolicających funkcjonowanie unifikujących się sektorów. Zaś idealny system bankowy we współczesnym świecie, zdaniem laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 2001 r. Josepha E. Stiglitz, powinien posiadać system gwarantowania depozytów¹³. Jego zadania jako części sieci bezpieczeństwa finansowego kraju są niezwykle ważne w związku z ochroną drobnych deponentów oraz szerzej – w kontekście dbania o zapewnienie stabilności funkcjonowania sektora finansowego.

Niestety pojawienie się systemów gwarantowania depozytów przyniosło ze sobą także szereg zagrożeń (zostaną one scharakteryzowane w rozdziale I.3.). Należą do nich pokusa nadużycia (*moral hazard*), negatywna selekcja, zjawisko „jazdy na gapę” oraz problem agencji związany z funkcjonowaniem instytucji gwarancyjnej. I choć dziś nie można nie doceniać ważnej roli, jaką systemy gwarancyjne spełniają we współczesnych gospodarkach, to należy mieć na uwadze także owe zagrożenia. Jeśli w odpowiedni sposób nie zostaną one rozwiązane, mogą doprowadzić do wypaczenia pierwotnej idei systemu ochrony.

I.2. GWARANCJE DEPOZYTÓW – PODSTAWOWE KORZYŚCI

Idea gwarantowania depozytów, choć funkcjonująca w praktyce od kilku dziesięcioleci, jest stosunkowo nowym zagadnieniem, szczególnie jeśli porównujemy ją z rozwojem teorii ekonomii ogólnej. Pierwsze systemy gwarancyjne *explicite* powstały w USA po Wielkim Kryzysie. Zaowocowały one utworzeniem *Federal Deposit Insurance Corporation* funkcjonującej nieprzerwanie od 1933 roku. Dopiero w latach 80. i 90. ubiegłego wieku nastąpił na naszym globie prawdziwy wysyp zinstytucjonalizowanych systemów gwarantowania wkładów.

¹³ W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005, s. 13.

Wraz z pojawieniem się instytucji gwarancyjnych rozwijała się teoria dotycząca tych zagadnień. Ekonomiści, znawcy tematu i praktycy bankowi zaczęli badać, jakie faktyczne korzyści wynikają z funkcjonowania ochrony, na czym polegają dobre strony zastosowania rozwiązań formalnych w tym zakresie, w jaki sposób działający system gwarancyjny przyczynia się do stabilizowania sytuacji w sektorze bankowym. Równie baczna uwagę poświęcono problemom i zagrożeniom, jakie przyniosły ze sobą powstające systemy gwarancyjne. Zdano sobie sprawę, że instytucje ochrony wkładów mogą z powodzeniem współdziałać z innymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, jeśli tylko zostaną dobrze zaprojektowane, a ich funkcjonowanie będzie opierało się na właściwych regułach. Tym samym powinno ono zakładać minimalizowanie problemów immanentnie związanych z istnieniem formalnych gwarancji depozytów.

W pierwszej kolejności rozważmy zatem teoretyczne aspekty związane z korzyściami płynącymi z istnienia gwarancji depozytów, czyli rozpocznijmy od pytania, dlaczego w ogóle są one potrzebne. Odpowiedź można znaleźć we wcześniejszych rozważaniach związanych z genezą powstania systemów gwarancyjnych – mają one umacniać stabilność systemu bankowego, która uznana jest za dobro publiczne.

Analiza podstawowych korzyści związanych z istnieniem formalnych gwarancji depozytów przeprowadzona zostanie w dwóch płaszczyznach:

- 1) system gwarancji depozytów jako ochrona dla deponentów banków,
- 2) system gwarancji depozytów jako stabilizator sektora bankowego.

1.2.1. Ochrona deponentów

Ochrona deponentów to na świecie kluczowe zadanie dla wszystkich systemów gwarantowania wkładów, choć oczywiście nie jest możliwa ani wskazana ochrona każdego z nich i to w stu procentach. Dlaczego należy się im specjalna ochrona? Odpowiedzi na to pytanie należy szukać z jednej strony w omówionym wcześniej szczególnym znaczeniu stabilności sektora bankowego dla całości gospodarki danego kraju, a z drugiej – w charakterystyce przeciętnego deponenta.

Przeciętny klient banku jest słabo zorientowany w mechanizmach finansowych, nie jest w stanie prawidłowo ocenić sytuacji swojego banku, a tym bardziej bodźcować go do odpowiedniego działania. Z czego wynika ta sytuacja? Przede wszystkim z niedostatecznej ilości informacji jaką dysponujemy jako deponenci, aby wnikliwiej ocenić sytuację swojego banku. W porównaniu z danymi, jakimi dysponują nadzorcy czy agencje ratingowe, jest to wiedza ograniczona. Taka jednak jest specyfika tego rynku – wysokie koszty monitoringu sytuacji banku sprawiają, że *de facto* mogą go prowadzić jedynie wyspecjalizowane instytucje lub bardzo zamożni inwestorzy. Przeciętni deponenci z zaufaniem odnoszą się więc do analiz przedstawianych przez te instytucje, jak również do wykwalifikowanej, w ich mniemaniu, kadry samego banku oraz kompetentnych nadzorców sektora.

Patrząc na tę sytuację nieco inaczej można zauważyć, że także z uwagi na możliwe skutki samo kierownictwo banku nie jest skłonne do upubliczniania dodatkowych informacji ponad te niezbędne według obowiązujących wymogów. Każda niekorzystna informacja mogłaby osłabić zaufanie deponentów do instytucji, a w konsekwencji doprowadzić do runu na bank. Co więcej, skutek ten mogą mieć także informacje o faktach mających niewielkie znaczenie dla banku. A nawet te neutralne! Przeciętny deponent nie ma bowiem ani właściwej wiedzy, ani umiejętności i doświadczenia, by właściwie interpretować dane, które uzyskuje. Mając to wszystko na uwadze kierownictwo banku może być skłonne do zatajania informacji lub nawet ich fałszowania. Oczywiście istnieje wiele regulacji nakazujących bankom ujawnianie rzetelnych danych, ale dostęp do nich nie jest powszechny. Nawet jeśli deponent będzie w ich posiadaniu, nieumiejętność właściwej ich oceny może przynieść skutek wręcz odwrotny do zakładanego.

Jak wynika z powyższych rozważań, asymetria informacji, czyli sytuacja, w której jedna ze stron transakcji ma niewystarczającą wiedzę, aby podejmować właściwe decyzje, jest istotną cechą rynku finansowego. Co więcej, skutkuje ona poważnymi problemami, o których będzie mowa w kolejnej części rozdziału.

Podsumowując, przeciętny deponent:

- ❖ dysponuje zbyt małym zakresem informacji o swoim banku,
- ❖ nie ma możliwości, czyli zarówno czasu, jak i środków, by monitorować sytuację banku,
- ❖ może mieć problem z właściwą oceną informacji, które uzyskuje,
- ❖ może być narażony na błędne poinformowanie przez kierownictwo banku.

Oczywiście rozważania te nie dotyczą wszystkich klientów banków, a jedynie przeciętnych deponentów prywatnych i drobnych przedsiębiorców, czyli tych, których z założenia powinny chronić systemy gwarancyjne. W tak nieidealnym systemie instytucjonalna ochrona deponentów wydaje się być bowiem jedynym wyjściem. Odpowiednie jej założenia powinny przy tym uwzględniać specjalną ochronę dla opisanej grupy deponentów. W szczególności może ona polegać na wprowadzeniu limitów kwot gwarantowanych: gwarancje z niskimi limitami nie mają wpływu na zachowanie dużych podmiotów gospodarczych, natomiast skutecznie chronią najmniejsze wkłady. Równolegle można wprowadzić podmiotowe i przedmiotowe wyłączenia z gwarancji, kierując ochronę na wymienione grupy klientów. Dzięki tym zabiegom ochrona będzie mogła dotyczyć tych grup osób, które jej faktycznie potrzebują.

Nie można przy tym przeceniać stabilizującego wpływu gwarancji depozytów *explicite* na zachowania deponentów względem banku. Może zdarzyć się (co potwierdzają kryzysy wielu państw, między innymi w Argentynie), że pomimo istnienia gwarancji depozytów deponenci i tak wycofają swe oszczędności ulegając panice bankowej. Po pierwsze dlatego, że nie wszyscy deponenci i nie wszystkie depozyty są chronione jednakowo. Po drugie zaś dlatego, że zawsze istnieje pewien

okres niedostępności wkładu – od momentu zawieszenia działalności banku do wypłaty kwot gwarantowanych – co może być znaczącą niedogodnością dla oszczędzających w bankach.

Niemniej jednak dzięki odpowiednim instrumentom system gwarantowania depozytów może w znaczącym stopniu dbać o przeciętnego deponenta zapewniając mu, niezbędne dla uczestnictwa w operacjach sektora bankowego, poczucie bezpieczeństwa.

I.2.2. Stabilizujący wpływ na sektor bankowy

Jak wspomniano wcześniej, systemy bankowe mają do odegrania specjalną rolę w gospodarce. Jako pośrednicy finansowi banki łączą wiele jej elementów, zatem w przypadku zakłóceń w ich funkcjonowaniu również te połączenia przestają być sprawne. Zaburzeniu mogą ulec procesy finansowe w różnych gałęziach, co skutkować może problemami w całej gospodarce kraju. Dlatego właśnie skutkiem kryzysu bankowego może stać się ogólna recesja gospodarcza, przy czym zakres jego oddziaływania jest proporcjonalny do roli sektora bankowego w danym kraju.

Czy i w jaki sposób systemy gwarancyjne mogą przeciwdziałać opisanej sytuacji? Przede wszystkim, czy praktyka potwierdza fakt, że istnienie systemu gwarancyjnego stabilizuje jednoznacznie sytuację w sektorze? Okazuje się, że na ten temat zdania ekspertów są podzielone. Podział ten nie wynika jedynie z niechęci niektórych ekonomistów do jakiegokolwiek ingerencji w wolny rynek i do zbytnej instytucjonalizacji systemu. Do wniosków przeciw formalnym systemom dochodzą także niektórzy praktycy po analizie doświadczeń światowych w zakresie wprowadzania takiej ochrony. Przeciwnicy sformalizowanych gwarancji twierdzą, że koszty związane z funkcjonowaniem systemów *explicite* oraz problemy, jakie one rodzą, nie uzasadniają ich tworzenia.

Edward J. Kane i Asli Demirguc-Kunt w pracy *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?*¹⁴ podsumowali wnioski płynące z kryzysów, jakie nawiedziły nasz glob w latach 1980–2000. Było to 112 kryzysów systemowych w 93 krajach i 51 epizodów z pogranicza kryzysu w 46 krajach. Wnioski z nich są pomocne do rozważenia *trade-off* pomiędzy stabilnością a *moral hazard*, czyli dwoma odmiennymi skutkami gwarancji depozytów. (Problem *moral hazard* zostanie szerzej scharakteryzowany w następnym rozdziale I.3.1.; w tym miejscu należy tylko stwierdzić, że wynika on ze skłonności do zmiany zachowania na bardziej ryzykowne w obliczu dodatkowej ochrony lub ubezpieczenia). Według autorów decyzja, czy wprowadzić system gwarantowania depozytów oraz to jaki powinien być jego kształt, zależy od środowiska, w którym musi on funkcjonować. Powinien on charakteryzować się przejrzystością, zapobiegawczością i odpowiedzialnością. W przeciwnym razie wprowadzenie systemu *explicite* może nie być w ogóle

¹⁴ NBER Working Paper Series, Working Paper 8493, wrzesień 2001.

możliwe. Dlatego właśnie naprawić należy zawczasu nadzór i regulacje bankowe, zreformować system prawny, tak by prawa własności były właściwie chronione, udoskonalić system rachunkowy i sposób ujawniania informacji. Jeśli środowisko instytucjonalne jest słabe, to wprowadzony system gwarancji w krótkim okresie daje nadzieję na wsparcie rozwoju finansowego, ale w długim okresie podkopuje dyscyplinę rynkową, wzmacnia *moral hazard* i wrażliwość systemu finansowego. Wnioski te są zgodne z wcześniejszymi pracami Edwarda Kane, m.in.: *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*¹⁵, w której stwierdza on, że w krajach o niewystarczającym zapleczu technologicznym, etycznym i słabym zarządzaniu korporacyjnym gwarancje depozytów *explicite* mogą naruszyć stabilność systemu. Co więcej, wraz z przemianami w warunkach sektora, zmianie powinny ulegać także zasady gwarantowania.

W opracowaniu *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?* Asli Demirguc-Kunt i Enrici Detragiache¹⁶ autorki starały się w sposób empiryczny dowiedzieć wpływu różnych czynników na prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu bankowego. Zgodnie z badaniami okazało się, że istnienie systemu gwarantowania depozytów podwyższa i to w znacznym stopniu prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu w systemie bankowym. Wynika to przede wszystkim z negatywnych zjawisk, jakie towarzyszą gwarancjom, przede wszystkim z tytułu *moral hazard*. Okazało się, że w badanym okresie zjawisko to odgrywało znaczną rolę w kreowaniu kryzysów. A działało się tak dlatego, że kraje wprowadzające systemy gwarantowania nie robiły tego właściwie. Systemy nie były zaprojektowane prawidłowo, nie poparto ich odpowiednimi regulacjami ostrożnościowymi i działalnością nadzorczą. Wnioskiem z badań w omawianym artykule nie jest zatem niechęć do systemu jako takiego, ale konieczność odpowiedniego jego skonstruowania. Według przeprowadzonych badań w 61 krajach w latach 1980–1997 okazało się, że gwarancje *explicite* mają zły wpływ na stabilność sektora bankowego, szczególnie w krajach o słabym środowisku instytucjonalnym oraz gdy oferowane gwarancje są zbyt rozległe, a system administrowany publicznie, a nie prywatnie. Wówczas to jedynie regulatorzy mogą skutecznie i efektywnie równoważyć *moral hazard*.

W innej pracy Asli Demirguc-Kunt i Harry Huizinga¹⁷ przebadali 43 kraje w okresie 1990–1997 pod względem wpływu systemów gwarantowania depozytów na dyscyplinę rynkową. Im wyższy był poziom rozwoju instytucjonalnego w państwie, tym lepsza dyscyplina rynkowa. Jako czynniki zaburzające dyscyplinę rynkową wskazano: zbyt wysokie limity gwarancji, ochronę obejmującą też depozyty międzybankowe, tworzenie rezerwowego funduszu *ex ante*, tworzenie rezerw gwarancyjnych ze środków rządowych, publiczne zarządzanie gwarancjami. Natomiast jako czynniki zwiększające dyscyplinę rynkową uznano: zastosowanie koasekura-

¹⁵ Domestic Finance Working Paper No. 2453, The World Bank Group, 2000.

¹⁶ IMF Working Paper, styczeń 2000.

¹⁷ *Market Discipline and Financial Safety Net Design*, World Bank, 2000.

cji w gwarancjach, objęcie ochroną depozytów w walutach obcych, prywatną lub mieszaną administrację systemem.

Do podobnych wniosków doszli Robert Cull, Senbet W. Lemma i Marco Sorge w: *Deposit Insurance and Financial Development*¹⁸. Przebadali oni długookresowe skutki obecności systemów gwarancyjnych na rozwój i stabilność systemów finansowych na przykładzie 58 krajów. Okazało się, że gwarancje depozytów wraz z właściwym środowiskiem regulacyjnym dają pozytywny efekt dla rozwoju finansowego i ekonomicznego. Jednak przy braku właściwego środowiska regulacyjnego obecność systemu gwarancyjnego może skutkować nawet niestabilnością finansową w sektorze.

Można do tego wniosku dodać ważny fakt: efektywność systemu gwarancyjnego zależy także od stopnia poinformowania klientów banków o wynikającej z niego ochronie. System nie tylko musi być odpowiednio skonstruowany, ale także odpowiednio wypromowany.

Bez trudu możemy znaleźć także wiele badań nad pozytywnym wpływem ustanowienia systemów gwarantowania depozytów na stabilność sektorów bankowych. Niektóre wręcz dowodzą, że wprowadzenie systemów gwarantowania depozytów typu *explicite* pomaga zredukować (!) *moral hazard*. Jedną z takich prac jest *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline* Reint Gropp i Jukka Vesala¹⁹. Autorzy skupili się w niej na analizie 128 banków z Unii Europejskiej w latach 1991–1998. Stwierdzili na ich podstawie, że wprowadzenie gwarancji *explicite* pozwoliło na zredukowanie ryzyka podejmowanego przez banki. Efekt ten był tym silniejszy, im mniejsza była wartość rynkowa licencji bankowej danej instytucji. Dla największych, z powodu funkcjonującej zasady „zbyt duży aby upaść”, zmiany nie miały znaczenia. Autorzy zauważyli, że kiedy europejskie systemy bankowe nie miały systemów gwarancyjnych *explicite*, to charakteryzowały się silnymi gwarancjami domniemanymi. Oczekiwano wówczas publicznych interwencji w momentach kryzysowych. Samo wprowadzenie formalnych gwarancji *explicite* stało się *de facto* ograniczeniem istniejącego zakresu działania sieci bezpieczeństwa finansowego i w ten sposób zredukowało także *moral hazard*.

Podsumowując, należy podkreślić, że dobrze skonstruowany i umocowany w sieci bezpieczeństwa finansowego system gwarantowania depozytów działający w ramach kraju spełnić może niezwykle ważną rolę w systemie bankowym.

I.3. GWARANCJE DEPOZYTÓW – PROBLEMY I POTENCJALNE ZAGROŻENIA

Wraz z pojawieniem się systemów gwarancyjnych ujawniły się problemy związane z ich funkcjonowaniem i niekorzystnymi efektami ich istnienia. Do podstawowych

¹⁸ Policy Research Working Paper 2682, The World Bank, 2001.

¹⁹ European Central Bank, Working Paper Series No. 302, luty 2004.

problemów należą: zjawisko *moral hazard*, czyli pokusa nadużycia, negatywna selekcja oraz „jazda na gapę”. Są one szeroko opisane w literaturze światowej. Wszystkie trzy mają źródło w fakcie istnienia asymetrii informacji – strony transakcji dysponują różnymi zasobami wiedzy o zachodzących procesach. Ponadto systemy gwarantowania wkładów zaburzają rynkowe reguły gry umożliwiając transfer środków z banków dobrych do deponentów banków gorszych. Słabe punkty systemów gwarantowania *explicite* związane są też z kosztami jego funkcjonowania, które także muszą ponosić banki. Dodatkowo, w samej instytucji gwarancyjnej może dojść do problemów opisanych w teorii agencji. Przyjrzyjmy się więc bliżej potencjalnym zagrożeniom związanym z istnieniem gwarancji depozytów.

I.3.1. Problem *moral hazard*

Moral hazard, czyli pokusa nadużycia jest związana z funkcjonowaniem ochrony depozytów, tak jak jest związana z niemal każdym typem działalności ubezpieczeniowej. Po zawarciu umowy ubezpieczeniowej klient jest bardziej skłonny do zmiany swojego zachowania – adekwatnie do zwiększonego poczucia bezpieczeństwa wynikającego z ubezpieczenia. Jego poczynania charakteryzują się większym niż przed ubezpieczeniem ryzykiem, a to oczywiście nie jest korzystne dla firmy ubezpieczeniowej. Należy przy tym zaznaczyć, że takie zachowanie ubezpieczonego nie zawsze wynika z jego złej woli, ale bywa działaniem podświadomym. Generalnie można powiedzieć, że *moral hazard* jest maksymalizacją własnych korzyści ze szkodą dla innych, przy nieponoszeniu jednocześnie pełnych, negatywnych konsekwencji swoich działań²⁰.

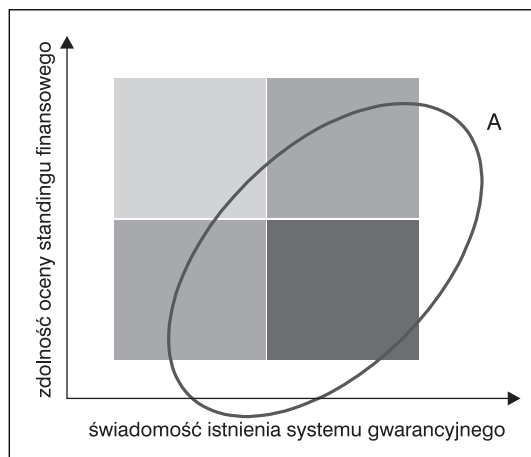
Czy istnieją rodzaje ubezpieczenia wolne od *moral hazard*? Na pewno są to ubezpieczenia od zdarzeń losowych, jakimi są na przykład kataklizmy i katastrofy naturalne. Klient nie ma możliwości wpływu na poziom strat wynikających z zawartego ubezpieczenia. Podobnie jest przy ubezpieczeniach na życie. Inne rodzaje umów wydają się być już naznaczone piętnem pokusy nadużycia ze strony klientów (np. ubezpieczenia majątkowe, rzeczowe, po części także ubezpieczenia zdrowotne). Do tej grupy należą także ubezpieczenia depozytów. Należy przy tym zdawać sobie sprawę z faktu, że ochrona depozytów to produkt specyficzny. Nie jest to typowe ubezpieczenie, lecz nosi oczywiście znamiona takiego produktu. Objęcie ochroną instytucji depozytowej może wpłynąć na zachowanie się jej deponentów, którzy są w tym przypadku klientem ubezpieczeniowym. Dodatkowo jednak zmiana zachowania może dotyczyć kierownictwa i właścicieli tego banku, którzy nie są stroną ubezpieczenia. Występowanie pokusy nadużycia jest zatem podwójne przy gwarancjach depozytów w stosunku do wspomnianego wcześniej typowego ubezpieczenia. Na czym polega *moral hazard* deponentów i *moral hazard* banku?

²⁰ E. Miklaszewska, *Wpływ konkurencji na rynku bankowym na strategię banków komercyjnych*, Bank i Kredyt nr 11/1996, s. 52–60.

Deponent jako strona umowy z instytucją gwarancyjną korzysta z ochrony swoich wkładów. Dzięki temu może nie przejmować się bieżącą sytuacją swojego banku – w razie jego kłopotów oszczędności i tak będą bezpieczne. Deponenti mają zmniejszoną skłonność do bodźcowania banku w kierunku właściwego zachowania (ulegając poczuciu bezpieczeństwa przestają je monitorować). Na skutek tego kierownictwo banku może faktycznie zmieniać swoje zachowanie. Rozpocząć może bardziej ryzykowną działalność w celu zwiększenia jej dochodowości – bez konieczności płacenia deponentom swoistej renty za podejmowanie owego wyższego ryzyka i bez przestrzegania dyscypliny rynkowej. O bezpieczeństwie zapewnia teraz deponenta instytucja gwarancyjna, a nie sam bank, który jednak wykorzystuje tę ochronę do promowania swojej działalności. W efekcie tego informacja o gwarancjach depozytów pojawiająca się w placówkach czy w reklamach banku skłania deponentów do lokowania w nim oszczędności. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy bank charakteryzuje się działalnością bardziej ryzykowną, czy mniej stabilną sytuacją finansową. Większa świadomość istnienia gwarancji depozytów wśród deponentów zwiększa *moral hazard*. Z drugiej zaś strony pokusa nadużycia może być zmniejszana poprzez udostępnianie informacji i umożliwienie deponentom oceny sytuacji banków.

Podsumowując, można stwierdzić, że im większa jest świadomość istnienia gwarancji depozytów wśród deponentów, tym większy jest *moral hazard*.

Rysunek 3. Schemat intensywności zjawiska *moral hazard* w zależności od zdolności do oceny standingu finansowego banku i świadomości istnienia systemu gwarancyjnego



Źródło: T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, *Bezpieczny Bank* nr 2(23)/2004, s. 52.

Jednocześnie im większa zdolność do oceny kondycji finansowej banku, tym niższa intensywność pokusy nadużycia. Poniższy wykres obrazuje intensywność tego zjawiska w zależności od tych dwóch czynników – intensywność *moral hazard* zobrazowano intensywnością koloru.

Właściwie funkcjonujący system musi być dobrze wypromowany w sektorze i musi opierać się na szerokiej wiedzy co do zakresu ochrony wkładów. Tylko w tej sytuacji może on skutecznie zapobiegać panikom na rynku. Według Tomasza Obala w praktyce sytuacja w sektorze będzie lokować się w zaznaczonym obszarze A. Faktycznie, nie jest prawdopodobne, by deponenti o wysokiej zdolno-

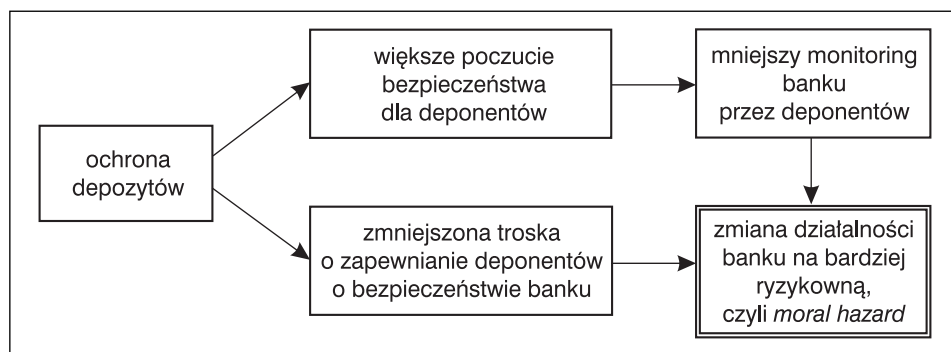
ści do oceny standingu finansowego banku nie mieli jednocześnie świadomości istnienia gwarancji depozytów.

Konieczność wypłaty depozytów ubezpieczonych jest skutkiem upadłości banku, na co ma wpływ nieodpowiednie postępowanie jego kierownictwa i właścicieli. Jeśli prowadzą oni złą politykę finansową, mogą narazić bank na kłopoty z płynnością, a w następstwie nawet do niewypłacalności. Prawdopodobieństwo ryzykownego zachowania kierownictwa banku wynika z jednej strony z opisanego powyżej zachowania się deponentów w obliczu gwarancji depozytów. Z drugiej zaś strony jest wynikiem *moral hazard* w samym banku. Specyfika banku jako przedsiębiorstwa wskazuje, że generalnie wykorzystują one dużą dźwignię finansową do realizacji swoich celów. Z jednej strony prowadzi to do zwiększonego ryzyka upadłości banku. Z drugiej zaś ewentualna niewypłacalność instytucji prowadzi do relatywnie małych strat jej właścicieli. Tym bardziej mogą oni być skłonni do zmiany zachowania na bardziej ryzykowne.

Pokusa nadużycia przyjmuje szczególnie wymiar w przypadku banków największych i najważniejszych. Na ogół są one objęte wyjątkową ochroną. Doktryny „*too big to fail*” (*tbtf*) lub „*too important to fail*” (*titif*) mówią, że banki mogą być zbyt duże lub zbyt ważne, aby upaść. Jest jasne, że władze nadzorcze przeciwdziałają upadłości tych banków, których kłopoty mogłyby zachwiać całym systemem finansowym kraju, czyli miałyby wyjątkowo znaczący skutek negatywny. Jednocześnie ochrona taka prowadzi do zaniku motywacji deponentów do monitorowania sytuacji banku, który niemal z założenia nigdy nie upadnie. A jednocześnie kierownictwo tych instytucji może podejmować większe ryzyko, zwiększające prawdopodobieństwo pojawienia się kłopotów finansowych.

Moral hazard w przypadku gwarancji depozytów dotyka zatem deponentów ubezpieczonych, ale jego negatywne skutki wynikają przede wszystkim ze zmiany zachowania samych banków. Dzieje się to według schematu przedstawionego na rysunku 4.

Rysunek 4. Dlaczego pojawia się *moral hazard*



Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione podejście jest ściśle teoretyczne. W praktyce udowodniono, że *moral hazard* ma różne oblicza oraz że można go zredukować przez odpowiednie kształtowanie systemu gwarancyjnego.

Sposobami ograniczania możliwości wystąpienia *moral hazard* są:

- 1) górny limit ograniczający w sposób stały kwotę gwarantowanego depozytu oraz „udział własny” depozytariusza w wypadku niewypłacalności banku, tj. system, w którym gwarantowana jest wypłata tylko części depozytu;
- 2) zmienna stawka składki płaconej przez banki gwarantowi depozytów uwzględniająca stopień ryzyka występującego w działalności danego banku;
- 3) działalność zmniejszająca możliwość podejmowania przez banki nadmiernego ryzyka (np. nadzór bankowy i regulacje ostrożnościowe)²¹.

Względnie łatwo można zastosować pierwsze z proponowanych ograniczeń (punkt 1). Generalnie im wyższe są gwarancje, a ich zakres szerszy, tym większe ryzyko *moral hazard*. Dlatego też każde ich ograniczenie – czy to dotyczące limitu kwoty gwarantowanej, czy też podmiotowego i przedmiotowego zakresu gwarancji – da zmniejszenie pokusy nadużycia. Wprowadzenie gwarancji tylko dla części depozytu bodźcuje oszczędzających do zainteresowania kondycją banku, jeśli lokują w nim kwoty ponad ustalony limit. Takie samo oddziaływanie ma ograniczenie ochrony jedynie do pewnego rodzaju depozytów. Kluczowe znaczenie ma także wyłączenie z ochrony osób bezpośrednio lub pośrednio związanych z samym bankiem, w tym osób odpowiedzialnych za jego sytuację finansową.

W dużym stopniu na poziom *moral hazard* wpływa sposób wnoszenia składek przez banki na fundusz gwarancyjny (punkt 2). Opłaty te są kosztami ponoszonymi przez banki w zamian za ubezpieczenie depozytów w nich ulokowanych. Jest to sytuacja adekwatna do normalnego ubezpieczenia. Jednak wówczas ubezpieczający się musi wpłacać za ochronę składkę zależną od jego postępowania, życia, czy kondycji fizycznej. Tymczasem większość systemów gwarantowania depozytów stosuje ujednolicone składki dla wszystkich instytucji członkowskich. Nie zależą one od ryzyka związanego z działalnością banku, a przecież to właśnie ryzyko w największej mierze przyczynia się do zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia szkody, czyli upadłości banku i konieczności wypłat depozytów gwarantowanych. W takiej sytuacji banki mogą działać bardziej ryzykownie, gdyż nie wpływa to na ponoszony przez nie koszt ochrony ich depozytów. Remedium na ten stan jest wprowadzanie stawek opłat na fundusze gwarancyjne różnicowanych według ryzyka związanego z działalnością danego banku. Choć coraz więcej państw rozumie korzyści płynące z tej zmiany, nadal przeważa rozwiązanie oparte na stawce liniowej. Należy zdawać sobie sprawę ze skomplikowanej natury systemu różnicującego stawki oraz konieczności współgrania wielu elementów do jego sprawnego funkcjonowania. Aby właściwie ustalić składkę dla danego banku, trzeba prawidłowo oszacować

²¹ D. Daniluk, *Instytucja gwaranta depozytów bankowych w Polsce – pożądany cel, zakres i formy działania*, Bank i Kredyt nr 4–5/94, s. 29.

poziom ryzyka związany z jego działalnością. Funkcję tę może sprawować sama instytucja gwarancyjna, lecz wówczas koszty jej funkcjonowania znacznie wzrastają. Innym rozwiązaniem jest korzystanie z efektów pracy nadzoru bankowego i jego ocen banków.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt związany z finansowaniem systemów gwarancyjnych. Okazuje się, że większe ryzyko nadużycia wśród banków związane jest z finansowaniem *ex ante*. Być może faktycznie system *ex post* skutecznie dyscyplinuje system, tak jak to miało miejsce w przypadku stanowych systemów gwarancyjnych w USA przed powstaniem FDIC²².

W walce ze zjawiskiem *moral hazard* wielce pomocne są, wymienione w punkcie 3, nadzór i regulacje bankowe. Tworzenie i promowanie odpowiednich bodźców, dyscyplina rynkowa, logiczny nadzór i regulacje to kluczowe kwestie w walce z pokusą nadużycia podkreślone w wytycznych Forum Stabilności Finansowej (patrz podrozdział III.2.1.). Nadzorcy muszą stale monitorować, kontrolować sektor bankowy oraz, w przypadku niewłaściwej polityki banków, interweniować. Publiczne informowanie o standingu finansowym banków może mieć tu wielkie znaczenie.

Od czego jeszcze zależy poziom *moral hazard*? Przede wszystkim od charakteru systemu bankowego. Jeśli banki mogą prowadzić bardziej ryzykowną działalność na rynku kapitałowym, *moral hazard* może się zwiększać. Podobnie będą oddziaływać powiązania instytucjonalne między bankami a innymi przedsiębiorstwami. Dodatkowo negatywnie wpływać może konieczność funkcjonowania kosztownego nadzoru nad bankami. Współczesne banki, korzystające w większym stopniu z zaawansowanych nowych obszarów działalności finansowej, są szczególnie narażone na skutki błędnego zarządzania.

Wydaje się, że *moral hazard* jest większy w systemach o rozszerzonych funkcjach, czyli *risk minimizer*. Jego źródłem jest bowiem także działalność pomocowa prowadzona przez fundusze gwarancyjne (np. polski BFG). Dotyczy on postępowania banków, które mając świadomość, że mogą liczyć na pomoc instytucji gwarancyjnej, mogą być bardziej skłonne do podejmowania nadmiernego ryzyka w pogoni za zyskami. Możliwym ograniczeniem tego typu zjawiska jest uwarunkowanie udzielenia pomocy. Można, tak jak w Polsce, wprowadzić wymóg pokrycia straty banku kapitałami dotychczasowych właścicieli banku. Ma to na celu wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością banku, ale jest trudne do wyegzekwowania i często nieskuteczne.

Ciekawe jest także rozważenie obowiązkowego członkostwa w systemie, które powoduje, że biorą w nim udział także banki mniej ryzykowne, początkowo tym nie zainteresowane. Z tej perspektywy wydaje się, że obligatoryjność zmniejsza *moral hazard*. Zaletę tę podkreśla wielu autorów, m.in. cytowani poniżej E. Kane i A. Demirguc-Kunt. Z drugiej jednak strony obligatoryjność systemów gwaran-

²² Szerzej: T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 2(23)/2004, s. 54.

towania ogranicza skłonności deponentów do szukania banku bezpieczniejszego. Przy dobrowolnej przynależności do systemu jego członkowie mogliby korzystać z „renty reputacyjnej”, oferując niższe oprocentowanie lokat z uwagi na większe zaufanie klientów do banku ubezpieczonego. Jednocześnie zaś obligatoryjne gwarancje promują banki bardziej ryzykowne i mniej stabilne. Bank słaby, dzięki parasolowi ochronnemu nałożonemu na depozyty przez instytucję gwarancyjną, może wzmocnić *moral hazard*. Jest bowiem mniej narażony na run na kasy. Na ten aspekt związany z obowiązkowym członkostwem w systemie zwrócił uwagę prof. Jan Szambelańczyk²³.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że poziom zjawiska *moral hazard* i jego wpływ na zachowanie deponentów i kierownictwa banków, choć dobrze opisany od strony teoretycznej, jest trudny do zmierzenia w praktyce. I choć *moral hazard* jest immanentną częścią systemów gwarantowania depozytów, to dysponujemy możliwościami jego ograniczania przez właściwe cechy samego systemu. Są to w szczególności:

- 1) niski poziom ochrony przypadający na rachunek,
 - 2) wąska ochrona (np. bez depozytów międzybankowych),
 - 3) koasekuracja,
 - 4) finansowanie *ex post*,
 - 5) finansowanie przez banki ich strat,
 - 6) zarządzanie publiczno-prywatne²⁴,
- a także:
- 7) uzależnienie składek od ryzyka danego banku,
 - 8) stosowanie wymagań kapitałowych uzależnionych od poziomu ryzyka banku,
 - 9) częstsze kontrole w banku w celu oceny ryzyka jego aktywów.

Elementy 1) i 2) dają poczucie bezpieczeństwa dla właściwych grup deponentów, a chronionych motywują do pewnego monitorowania banków (przy obecności także elementu 3)). Elementy 4) i 6) zapobiegają poczuciu nadmiernej ochrony. Punkt 5) wskazuje na konieczność bodźcowania kierownictwa banku, w tym sygnalizowanie możliwości podejmowania kroków prawnych przeciwko osobom niewłaściwie działającym. Punkt 7) zaznacza, że ważny jest dobór sposobu finansowania gwarancji depozytów. Punkt 8) i 9) kierują uwagę na doniosłą rolę nadzoru i kontroli w procesie walki ze zjawiskiem *moral hazard*.

²³ J. Szambelańczyk, *System gwarantowania depozytów a zachowania deponentów i banków*, op. cit., s. 72.

²⁴ E.J. Kane, A. Demirguc-Kunt, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?*, op. cit., s. 27.

I.3.2. Negatywna selekcja

Negatywna selekcja, tak jak zjawisko *moral hazard*, związana jest z asymetrią informacji. Jej istotą jest fakt, że najchętniej ubezpieczają się ci, którzy tego ubezpieczenia najbardziej potrzebują. Często nie są to klienci o najlepszej renomie. Stan ten dotyczy każdego ubezpieczenia, w tym także ubezpieczenia depozytów.

Do negatywnej selekcji dochodzi, gdy istnieje swoboda co do możliwości ubezpieczenia się oraz gdy obowiązuje dla wszystkich jednakowa jego stawka. Wówczas jako pierwsi decyzje o ubezpieczeniu się podejmują klienci, których działalność charakteryzuje podwyższone ryzyko. Pozostali tymczasem mogą nie odczuwać potrzeby przystąpienia do niego. Rodzi to wiele skutków niekorzystnych i sprzecznych z ideą ubezpieczania się. Stawka obliczona dla całej populacji w przypadku, gdy należą do ubezpieczenia głównie słabsze jednostki, staje się niedoszacowana. Jednocześnie otoczenie może łatwo zidentyfikować klientów o gorszym standingu, gdyż to oni ubezpieczyli się.

Skutki negatywnej selekcji tego typu mają duże znaczenie dla systemów gwarantowania depozytów. Banki słabsze chętniej podwyższą swoje bezpieczeństwo poprzez przystąpienie do systemu gwarantowania. Ich bardziej ryzykowna działalność nie zostanie przy tym „ukarana” dodatkową składką. Jednocześnie banki dobre mogą mieć zbyt słabe bodźce, by dołączyć do takiego systemu. Tym bardziej że banki są w stanie oszacować ryzyko własnej działalności i w odpowiednim dla siebie momencie z takiego ubezpieczenia skorzystać.

Tak jak *moral hazard*, tak i zjawisko negatywnej selekcji wydaje się być nierozłącznie związane z funkcjonowaniem gwarancji depozytów. I tak jak w przypadku pokusy nadużycia można dążyć do zminimalizowania złych skutków negatywnej selekcji. Można osiągnąć to przez:

- 1) wprowadzenie obligatoryjności systemu gwarantowania depozytów,
- 2) zróżnicowanie składek banków na fundusz gwarancyjny.

Jeśli wprowadzimy zasadę obligatoryjności, banki nie będą miały wyboru co do członkostwa w systemie gwarantowania. Tym samym możliwość pojawienia się negatywnej selekcji zostanie zniwelowana. Warto przy tym zaznaczyć, że nie zawsze musi być to przymus prawny. Jeżeli wprowadzimy go drogą zmian legislacyjnych, to banki faktycznie nie mają wyboru – wszystkie muszą należeć do systemu. Alternatywnie można wprowadzić przymus zwyczajowy, nie obwarowany literą prawa²⁵. Wówczas to otoczenie banku wymusza na nim decyzje o członkostwie w systemie. Efektem tego jest przynależność wszystkich instytucji do systemu. Banki poza systemem odczuwają mniejsze zainteresowanie klientów lub ich wpływ do banków posiadających gwarancje. W praktyce znakomita większość obec-

²⁵ Tak stało się w USA. Choć przynależność do systemu jest dla części banków dobrowolna, należą do niej wszystkie instytucje depozytowe, z uwagi na presję ze strony deponentów świadomych istnienia gwarancji.

nie funkcjonujących systemów gwarantowania depozytów na świecie wybrała obojętną przynależność instytucji depozytowych do systemu.

Alternatywą dla systemu obligatoryjnego jest system dobrowolny o stawkach opłat na fundusz gwarancyjny uzależnionych od ryzyka. Wówczas nawet, gdy w systemie znajdują się banki bardziej ryzykowne, to za ubezpieczenie swoich lokat zapłacą one odpowiednio do poziomu ryzyka swojej działalności.

Można także wprowadzać oba elementy, czyli obligatoryjność systemu i stawki opłat uzależnione od ryzyka jednocześnie.

I.3.3. Zjawisko „jazdy na gapę”

Problem „jazdy na gapę” (ang. *free riders*) ma związek z podmiotami, które mogą korzystać z dobrodziejstw jakiejś sytuacji bez ponoszenia kosztów z tym związanych. W przypadku funkcjonowania instytucji gwarancyjnej problem ten może pojawić się w przypadku chęci włączenia się nowych instytucji do systemu już funkcjonującego, który został wcześniej odpowiednio wyposażony w kapitał. W zamian za taką samą ochronę nowa instytucja nie musi ponosić kosztów, które stały się udziałem pierwszych członków systemu. Tym samym nowi członkowie są uprzywilejowani względem starych.

Sposoby radzenia sobie z problemem „jazdy na gapę” są stosunkowo łatwe do znalezienia i wprowadzenia. Są to:

- 1) zastosowanie systemu opłat *ex post* lub
- 2) w przypadku systemu *ex ante* wprowadzenie opłaty wstępnej dla nowych członków.

„Jazda na gapę” dotyczy sytuacji, gdy instytucja zdołała już zakumulować odpowiedni fundusz. W przypadku systemów *ex post* (punkt 1)) nie istnieje zbierany wcześniej fundusz, więc żaden nowo powstały bank nie może uniknąć wniesienia składki w sytuacji konieczności wypłat gwarantowanych środków.

Jeśli zaś mamy do czynienia z systemem *ex ante* (fundusz gwarancyjny akumulowany w czasie), można dla nowych członków wprowadzić opłaty wstępne (punkt 2). Nowi członkowie poniosą wówczas choć w części koszty już funkcjonującego systemu. Opłata wstępna powinna być uzależniona z jednej strony od wielkości banku, a z drugiej strony od wielkości zakumulowanego funduszu. Opłata ta może zostać ustalona indywidualnie dla każdego banku lub jednakowo dla wszystkich. Może być ona określona uznaniowo lub kwotowo. Może być też związana z opłatą roczną wnoszoną do systemu, czy też z wielkością kapitału banku lub innych wybranych pozycji bilansowych, bądź z wielkością jego aktywów. Może także opierać się na porównaniu odpowiednich wielkości bilansowych nowego członka z pozostałymi uczestnikami systemu.

I.3.4. Problemy związane z funkcjonowaniem instytucji gwarancyjnej

Decyzja o wprowadzeniu gwarancji *explicite* prowadzi do nadania odpowiednich uprawnień w zakresie ochrony wkładów już istniejącym instytucjom sieci bezpieczeństwa finansowego kraju lub utworzenia specjalnej instytucji do realizacji tych celów. W tym drugim przypadku mogą pojawić się dodatkowe problemy związane z funkcjonowaniem nowej instytucji.

Po pierwsze, powołana instytucja pararządowa lub parapaństwowa ma na celu reprezentować interes deponentów oraz nie działać na szkodę podatników i państwa. Jednak z biegiem czasu może ona dążyć do rozszerzenia swej działalności i modyfikowania miejsca w systemie bankowym. Tym samym może dojść do konfliktów w zakresie kompetencji poszczególnych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Jest to przykład konfliktu celów na poziomie organizacji opisany w teorii agencji²⁶. Przedstawiciele i zarządzający instytucją gwarancyjną mogą podążać za własnym interesem, odmiennym od interesu publicznego. Przy dużej samodzielności tej instytucji oraz niewłaściwym sposobie jej zarządzania, organ założycielski może mieć trudności z właściwą weryfikacją jej poczynań. Dlatego też ze względu na charakter systemu bankowego jako dobra publicznego, nie należy ustalać systemu gwarantowania depozytów jako całkowicie opłacanego i zarządzanego przez sektor bankowy. Potencjalne egoistyczne zachowania ze strony jego członków mogą zniweczyć ideę systemu gwarantowania, który może stać się jedynie narzędziem w rękach banków.

Po drugie, może nasilać się zjawisko odwrotne – instytucja powołana przez państwo i wypełniająca misję społeczną, ulegać może naciskom politycznym, co mogłoby skutkować większym interwencjonizmem państwowym i w efekcie zaburzać jej działalność. Ten problem można jednak niwelować poprzez zagwarantowanie wpływu samych członków systemu, czyli banków, na funkcjonowanie instytucji.

Powyższe rozważania wskazują, że problemy związane z działaniem instytucji realizującej zadania systemu gwarancyjnego można rozwiązać ustalając odpowiedni sposób zarządzania nią. Najlepszym rozwiązaniem, łagodzącym egoistyczne zachowania banków oraz pozwalającym ograniczać możliwości nacisków ze strony państwa, jest zapewnienie mieszanego, czyli publiczno-prawnego systemu administrowania instytucją.

Ważny jest także aspekt finansowy funkcjonowania instytucji gwarancyjnej, bowiem z założenia przynosi ona określone koszty dla podmiotów sektora bankowego. Nakłada na członków systemu ochrony nie tylko opłaty, ale i pewne wymogi prawne. Co więcej może stać się narzędziem transferu środków z banków dobrych

²⁶ Szerzej o teorii agencji m.in. w: S.A. Ross, *The Economic Theory of Agency: The Principle's Problem*, *American Economic Review*, LXII, maj 1973, M.K. Eisenhardt, *Agency Theory: An Assessment and Review*, *Academy of Management Review*, 14 (1), 1989.

do deponentów banków słabych. Jest instytucją ustanowioną na ogół odgórnie, czyli narzuconą bankom. Tym samym zaburza ona procesy wolnorynkowe i staje naprzeciw liberalnym zasadom ekonomii klasycznej.

Tomasz Obal²⁷ w artykule *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów* spróbował wyjaśnić zasadność wprowadzania systemów gwarancyjnych na gruncie ekonomii instytucjonalnej, która opiera się między innymi na ekonomii kosztów transakcyjnych. Umożliwia ona opisanie niestandardowych typów organizacji gospodarczych i ich roli w gospodarce wolnorynkowej²⁸. Według niej jednym z głównych celów a zarazem skutkiem działania instytucji gospodarki wolnorynkowej są oszczędności kosztów transakcyjnych. Kosztami transakcyjnymi związanymi z działalnością systemu bankowego są wspomniane wcześniej problemy, w szczególności: spadek zaufania deponentów, ogólnogospodarcze kłopoty, problemy w systemie rozliczeń, problemy z płynnością. To właśnie instytucja gwarancyjna ma zniwelować te koszty. Dzięki niej obniżone zostaje ryzyko utraty zaufania przez sektor bankowy.

Co więcej, w ekonomii instytucjonalnej organizacje gospodarcze są projektowane w celu podtrzymywania trwałości stosunków gospodarczych. Tak właśnie działają instytucje gwarancyjne. Umacniając zaufanie do sektora zapobiegają problemom w nim występującym lub niwelują ich skutki.

²⁷ Bezpieczny Bank nr 2 (23) 2004, s. 47–50.

²⁸ Szerzej: O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 15.

ROZDZIAŁ II

**FORMUŁA SYSTEMU GWARANTOWANIA
DEPOZYTÓW – DYLEMATY TEORETYCZNE
I KRYTERIA WYBORU**

Z rozważań przedstawionych w poprzednim rozdziale wynika, że wybór odpowiedniej formuły działania instytucji gwarancyjnej jest niezwykle istotny dla jej właściwego funkcjonowania. Właściwe funkcjonowanie oznacza przy tym nie tylko odpowiednie wypełnianie prawnie narzuconych obowiązków, ale także ochronę przed niebezpiecznymi zjawiskami występującymi z reguły przy sformalizowanych gwarancjach *explicite*. Należy jednocześnie mieć świadomość, że źle skonstruowany system może przynieść więcej szkód niż korzyści.

Wybór formuły działania systemu gwarancyjnego nie jest łatwy. Jak wynikać będzie wyraźnie z analizy doświadczeń zagranicznych (przedstawionej w trzecim rozdziale pracy), kraje wybierały bardzo różnorodne rozwiązania w tym względzie. Wynikało to przede wszystkim z niejednorodności ich systemów bankowych, a także z ich ciągłej ewolucji. W szczególności na kształt systemu gwarancyjnego wpływają: struktura organizacyjna sektora bankowego, kondycja finansowa banków i skala zagrożeń występująca w systemie, nadzór i funkcjonujące regulacje ostrożnościowe, przyjęta strategia postępowania wobec upadających banków, działania podejmowane przy restrukturyzacji systemu bankowego²⁹. Z uwagi na te uwarunkowania nie można jednoznacznie określić najlepszej recepty na zbudowanie systemu gwarancyjnego. Dobrym punktem wyjścia dla analizy zastosowanych na świecie rozwiązań jest rozpoznanie dylematów teoretycznych związanych z wyborem formuły funkcjonowania systemów gwarancyjnych. Mając świadomość ich istnienia możliwe jest wskazanie na odpowiedni kształt systemu. Wybór spośród możliwych różnorodnych rozwiązań jest z kolei warunkowany wieloma kryteriami związanymi z wewnętrznymi i zewnętrznymi czynnikami wpływającymi na kształt systemów finansowych i sieć bezpieczeństwa finansowego poszczególnych państw. Kryteria te zostaną opisane w odniesieniu do poszczególnych zidentyfikowanych dylematów dotyczących wyboru formuły funkcjonowania systemów gwarancyjnych. W efekcie analizy zarówno dylematów jak i kryteriów wyboru możliwa będzie budowa teoretycznych modeli systemów gwarancyjnych.

²⁹ D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1996, s. 188–189.

II.1. DYLEMAT PODSTAWOWY

Podstawowym dylematem przy kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów jest wybór między gwarancjami domniemanymi (*implicite*) i formalnymi (*explicite*). Studiując dostępną literaturę nie można stwierdzić, za którym rozwiązaniem opowiada się większość teoretyków bankowości, co zostało szerzej opisane w poprzednim rozdziale pracy. W praktyce jednak coraz więcej krajów decyduje się na wprowadzenie systemu *explicite*. Tendencja do instytucjonalizacji zasad gwarantowania depozytów popierana jest zarówno przez wielu ekspertów ekonomii, jak i uczestników systemu bankowego. Gwarancje domniemane natomiast w wielu przypadkach są rozwiązaniem przejściowym, poprzedzającym budowę systemu formalnego.

DYLEMAT

GWARANCJE IMPLICITE CZY GWARANCJE EXPLICITE?

Gwarancje *implicite* opierają się na ogół na zaufaniu systemu bankowego do rządu lub banku centralnego co do ewentualnej pomocy i interwencji w przypadku zaburzeń w sektorze. Nie istnieje odrębna instytucja gwarancyjna. W razie konieczności, czyli w obliczu zagrożenia stabilności banku lub całego sektora, do akcji wkraczają inne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Udzielają wtedy odpowiedniego wsparcia pojedynczym bankom lub też wprowadzają rozwiązania ukierunkowane na ustabilizowanie całego sektora. W przypadku upadłości instytucji mogą ogłosić specjalną gwarancję dla jej deponentów. Zajmują się wypłatami środków. W efekcie jednak takie rozwiązanie może rodzić w sektorze poczucie ochrony dla wszystkich deponentów. Jeśli rząd lub bank centralny dodaje do tego zapowiedź interwencji w sektorze w razie konieczności, nadmierne poczucie bezpieczeństwa może pojawić się także wśród banków, wpływając na zaburzenie właściwego funkcjonowania wielu uczestników systemu oraz reguł gry rynkowej. Taka sytuacja stwarza dodatkowe bodźce dla wystąpienia pokusy nadużycia wśród kierownictwa banków. Dodatkowo generuje jeszcze jeden problem: w tego typu sytuacjach pojawia się niebezpieczeństwo nieefektywności, gdyż wzrasta ryzyko uznaniowych decyzji podejmowanych przez rząd lub bank centralny w obliczu kryzysu. Nie ma bowiem z góry ustalonych zasad postępowania w takich sytuacjach.

Alternatywą dla przedstawionego rozwiązania jest przyjęcie gwarancji *explicite*, czyli systemu formalnego. Może ona zakładać istnienie samodzielnej i odrębnej instytucji gwarancyjnej lub też może zadania związane z ochroną wkładów nałożyć na już istniejące instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Ważne jest jednak, że z góry ustalone są czytelne reguły odnośnie ochrony depozytów i wspierania banków, co jest podstawową przewagą tego typu rozwiązania. I choć teoretycznie

Tablica 1. Gwarancje *implicite* i gwarancje *explicite* – zalety i wady

Dylemat podstawowy	Zalety	Wad
<ul style="list-style-type: none"> • gwarancje <i>implicite</i> 	<ul style="list-style-type: none"> + brak kosztów tworzenia instytucji gwarancyjnej + poczucie ochrony dla wszystkich w sektorze 	<ul style="list-style-type: none"> – zaburzenie mechanizmów rynkowych – ryzyko zwiększenia interwencjonizmu państwa – ryzyko uznaniowości – większy <i>moral hazard</i>
<ul style="list-style-type: none"> • gwarancje <i>explicite</i> 	<ul style="list-style-type: none"> + czytelne i jasne reguły gwarantowania depozytów + możliwość zmniejszenia negatywnych skutków zbyt szerokiej ochrony w sektorze 	<ul style="list-style-type: none"> – koszty funkcjonowania instytucji gwarancyjnej

Źródło: Opracowanie własne.

przynosi ono dodatkowe koszty związane z funkcjonowaniem odrębnej instytucji, to w efekcie dają czytelne reguły gry niezbędne w gospodarce rynkowej.

Kolejno omawiane dylematy dotyczące formuły systemu gwarantowania depozytów dotyczyć będą celu jego tworzenia, zakresu uprawnień, sposobów finansowania i administrowania. Dla każdej z tych grup wskazane zostaną główne kryteria wyboru.

II.2. CELE SYSTEMU

Bezpośrednią przyczyną ustanawiania instytucji gwarancyjnych jest konieczność zapewnienia ochrony depozytów. Może to być związane z koniecznością reakcji na zaburzenia występujące w sektorze bankowym danego kraju i bieżące zjawiska kryzysowe. Ryzyko systemowe w kraju może wzrastać na przykład w momencie wybuchu paniki bankowej i runu na kasy. Jeszcze inną przyczynę tworzenia systemu można wysnuć z analizy doświadczeń światowych. Otóż dla wielu krajów to narzucone normy międzynarodowe, do których musiały się dostosować w ramach przyjętych zobowiązań, sprawiły, że zdecydowały się na utworzenie instytucji gwarancyjnej. Taki cel można przypisać między innymi twórcom systemów gwarancyjnych, jakie powstały w Europie w ramach dostosowań do wymogów unijnych. Do tworzenia systemów gwarancyjnych skłaniają zatem zaburzenia i zjawiska kryzysowe oraz zobowiązania międzynarodowe.

Przyczyny tworzenia systemów gwarantowania wpływają wyraźnie na ich formułę działania, zakres obowiązków oraz miejsce w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Jeśli celem istnienia systemu jest wyłącznie ochrona deponentów,

wówczas charakteryzuje się on wąskim podejściem, a instytucja gwarancyjna typu *pay box* zajmuje się tylko wypłatą środków gwarantowanych. Jeśli za cel systemu przyjmujemy zapewnienie stabilności całego systemu, to wówczas mamy do czynienia ze znacznie szerszym podejściem do tworzenia instytucji gwarancyjnej, a jej formuła opiera się na instytucji *risk minimizer*. Jeśli natomiast za cel systemu obierane jest dostosowanie do norm międzynarodowych, to wówczas formuła działania systemu może przybrać obie formy – węższą lub szerszą w zależności od owych norm. W praktyce, kraje nie chcą jedynie formalnej zgody z normami, jakie im narzucono z zewnątrz, ale jednocześnie tak formują instytucję gwarancyjną, by spełniła cel ochrony deponentów lub także, by stała się silnym elementem jego stabilizowania. Tym samym cel w postaci dostosowania do norm międzynarodowych idzie w parze z dwoma wymienionymi wcześniej: konieczności ochrony deponentów i dbania o stabilność całego systemu.

DYLEMAT

SYSTEM PAY BOX CZY SYSTEM RISK MINIMIZER?

Aby rozstrzygnąć dylemat: system *pay box* czy *risk minimizer*, przyjrzyjmy się charakterystyce obu rozwiązań. Systemy typu *pay box* mają wąskie kompetencje ograniczone jedynie do realizacji funkcji gwarancyjnej. Wypełniają tym samym jedynie nadrzędną funkcję instytucji gwarancyjnych, jaką jest ochrona depozytów. Alternatywnie instytucje gwarancyjne mogą zostać wyposażone w dodatkowe zadania, które wspierać mają wykonywanie tej funkcji. Właśnie instytucje typu *risk minimizer* mają minimalizować ryzyko w sektorze bankowym (stąd też ich nazwa). Mogą podejmować akcje sanacyjne i wspierać finansowo banki w sytuacji zagrożenia. Te działania są często korzystniejsze i bardziej efektywne od wypłaty depozytów. Są też z założenia od nich tańsze. Tym samym system *risk minimizer* może charakteryzować się niższymi kosztami funkcjonowania w długim okresie.

Rozszerzenie funkcji w wydatny sposób pomaga spełniać podstawową funkcję systemu, jaką jest stabilizowanie sytuacji w sektorze bankowym kraju. Jeśli dochodzi do upadłości banku, koszty tego ponoszą deponenci, gdyż instytucja gwarantuje jedynie pewną określoną wielkość środków. Ponadto większość systemów gwarancyjnych nie chroni dużych deponentów instytucjonalnych, a także wyłącza z ochrony depozyty instytucji finansowych. Skoro tak, to efektem upadłości jednego banku mogą być, *primo*, problemy innych gałęzi gospodarki, a *secundo* – utrata płynności w innych powiązanych instytucjach finansowych. Poza tym nie do oszacowania są koszty upadłości związane z utratą zaufania publicznego do instytucji finansowych po upadłości jednej z nich. Na sanacji banku korzystają zatem wszyscy. Przede wszystkim właściciele banku, deponenci i inni klienci banku oraz jego

Bezpieczny Bank

pracownicy, którzy nie utracili pracy. Także system bankowy, którego stabilność i wiarygodność została zachowana oraz budżet państwa. Wcześniejsze wsparcie dla instytucji w kłopotach pozwala uniknąć wymienionych wyżej kosztów jej ewentualnej upadłości.

Tablica 2. Systemy *pay box* i *risk minimizer* – zalety i wady

Funkcje systemu	Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • system <i>pay box</i> 	<ul style="list-style-type: none"> + prostota zasad funkcjonowania + niskie koszty bieżącej działalności instytucji gwarancyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> – niemożność zapobieżenia upadłości z powodu braku uprawnień do udzielenia pomocy – koszty upadłości dla podmiotów współpracujących z bankiem lub od niego zależnych
<ul style="list-style-type: none"> • system <i>risk minimizer</i> 	<ul style="list-style-type: none"> + możliwość zapobieżenia upadłości, czyli uniknięcia kosztów z tym związanych + możliwość ochrony banków mniejszych przed upadłościami i tym samym wyrównanie ich pozycji z uprzywilejowanymi bankami „zbyt dużymi aby upaść” + niższe koszty finansowe i społeczne funkcjonowania systemu w długim okresie 	<ul style="list-style-type: none"> – wyższe koszty finansowe funkcjonowania systemu w krótkim okresie – możliwość podjęcia niewłaściwego wyboru między upadłością a pomocą – wzmocnienie skłonności banków mniejszych do <i>moral hazard</i> – osłabienie konkurencyjności sektora bankowego poprzez transfer środków od banków silnych do słabszych

Źródło: Opracowanie własne.

Niestety można łatwo wykazać, że systemy typu *risk minimizer* prowadzą do zwiększonego występowania *moral hazard*. Banki – członkowie systemu mogą bowiem świadomie wykorzystywać dodatkowe wsparcie do podejmowania większego ryzyka. Czują się oni bowiem pewni, że w przypadku kłopotów dostaną odpowiednią pomoc. Aby walczyć z tym zjawiskiem, należy określić jednoznaczne warunki udzielania pomocy. Mają one podnosić stopień niepewności co do możliwości jej uzyskania, a także sprawić, że część kosztów sanacji ponoszą właściciele i kierownictwo danego banku. Zwiększenie skłonności do *moral hazard* nie dotyczy przy tym banków największych, gdyż zgodnie z doktryną *too big to fail (tbtf)* i tak czują się one uprzywilejowane.

Drugim ważnym problemem instytucji *risk minimizer* jest kwestia kosztów udzielonej pomocy. Aby wspierać jedne instytucje, należy znaleźć odpowiednie na ten cel środki. Mogą one pochodzić albo tylko od instytucji członkowskich systemu, albo także od innych instytucji *safety net*, np. banku centralnego. W sytuacjach kryzysu systemowego w jego kosztach powinien partycypować z budżetu państwa także rząd. Te nieformalne działania są jednak podejmowane tylko w sytuacjach nadzwyczajnych (np. zgodnie z doktryną *tbtf*). Ponieważ jednak na ochronie banku przed upadłością korzystają w największym stopniu właściciele banku, to warunki udzielenia pomocy powinny zmuszać ich do partycypowania w jej kosztach. Jeśli pomoc finansują uczestnicy systemu, to następuje przesunięcie środków z banków silniejszych do słabszych. Jest to w swej istocie nie zawsze zrozumiałe dla pierwszych z nich. A dodatkowo takie posunięcie może osłabiać konkurencyjność sektora bankowego. Dlatego też zasady udzielania pomocy przez instytucję gwarancyjną muszą być bardzo precyzyjnie sformułowane. Na ogół są one uwarunkowane określoną sytuacją banku w kłopotach. Ważnym warunkiem jest także ustalenie górnej granicy możliwej pomocy w wysokości wartości środków gwarantowanych danej instytucji, czyli zasady niższego kosztu.

Zdając sobie sprawę z problemów związanych z działaniem systemów typu *risk minimizer*, podkreślić należy, że jego uprawnienia sanacyjne powinny być ustalone z bardzo dużą troską i starannością. Podstawową i niezłomną normą winna być zasada najniższego kosztu stosowana przy wyborze między upadłością banku a jego ratowaniem, czyli między wypłatą gwarancyjną a działaniami restrukturyzacyjnymi.

Następnie, zasady udzielania pomocy muszą być jasne i czytelne dla banków. W szczególności katalog instrumentarium działalności pomocowej można zamknąć jednoznacznie określając w prawie lub też pozostawić otwartym. Wybór konkretnych form pomocy spada na władze instytucji gwarancyjnej. A mają one do wyboru szereg instrumentów sanacyjnych. Należą do nich *Open Bank Transaction* (OBT), czyli pomoc finansowa dla banku działającego i/lub *Purchase & Assumption* (P&A), czyli wsparcie zakupu i przejęcia instytucji. Narzędziami do wykonywania tych zadań są w szczególności: pożyczki, poręczenia, gwarancje, obrót wierzytelnościami banków, tworzenie *bridge banks*, czyli banków pomostowych do zarządzania aktywami banków upadłych, nabywanie akcji banków w kłopotach. W zależności od potrzeb wynikających z kondycji sektora bankowego systemy gwarancyjne wyposażone są w odpowiednie narzędzia pomocowe. Do tego dochodzić mogą dodatkowe uprawnienia systemu, gdyż szeroka działalność pomocowa wymaga instrumentów kontroli przynajmniej nad instytucjami, którym udzielono pomocy. Ponadto wymaga ona adekwatnej działalności analitycznej i monitoringu sektora oraz ewentualnie stosownych uprawnień nadzorczych.

Czym zatem należy kierować się w wyborze między systemami *pay box* i *risk minimizer*? Podstawowym kryterium wydaje się być określony cel istnienia instytu-

cji gwarancyjnej. Jeśli ma ona jedynie służyć wypłatom środków gwarantowanych, to jej uprawnienia ograniczone zostaną do „skrzynki płatniczej”. Jeśli jednak ma ona wypełniać dodatkowe funkcje stabilizacyjne w sektorze, to stanie się modelem *risk minimizer*. Dla wyboru spośród tych celów kluczowa jest kondycja krajowego sektora bankowego. Dobry jego stan nie wymaga wypełniania misji sanacyjnej i dodatkowego obciążania nią uczestników systemu. Analiza ogólnego stanu sektora jest poza tym niezbędna do projekcji zapotrzebowania banków na pomoc ze strony instytucji gwarancyjnej.

Drugim ważnym elementem jest specyfika sektora bankowego danego kraju, w tym stopień jego koncentracji. Niski poziom koncentracji jest bodźcem do tworzenia systemu *risk minimizer*. Nie ma jednak takiej potrzeby przy silnie skoncentrowanym sektorze o małej ilości dużych banków, które często niemal z definicji są za duże, aby mieć kłopoty.

Na wybór zakresu działalności systemu ma wpływ także struktura własnościowa w sektorze. Uprawnienia szersze nie mają znaczenia, jeśli na przykład w sektorze przeważają banki państwowe chronione gwarancjami rządowymi. Kształt systemu typu *risk minimizer* może być przy tym bardzo różny, co wynika także z zapotrzebowania na określone rodzaje działań sanacyjnych w sektorze. Dodatkowym kryterium wyboru jest także kształt krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, jej doświadczenia oraz dotychczasowe zaangażowanie w zakresie działalności pomocowej.

II.3. PODMIOTOWY ZAKRES UPRAWNIENÍ

Rozważając ochronę depozytów zarówno w systemie *pay box* jak i *risk minimizer* należy podkreślić dylematy związane z jej zakresem. Biorąc pod uwagę niekorzystne zjawiska związane z gwarancjami (opisane szerzej w rozdziale I.3.), należy stwierdzić, że dobry system gwarantowania wkładów nie może być zbyt obszerny. Ma on przede wszystkim chronić depozyty osób prywatnych i drobnych przedsiębiorców. To właśnie te grupy klientów dysponują zbyt słabymi informacjami na temat kondycji instytucji finansowych. W związku z tym nie potrafią właściwie interpretować faktów, a także odpowiednio na nie reagować. Jest to związane z ograniczoną dostępnością do danych finansowych banków. Same banki niechętnie upubliczniają informacje w obawie przed reakcją rynku, a co więcej mogą te informacje fałszować. Z drugiej strony wymienione grupy klientów nie mają wystarczających kwalifikacji do interpretacji danych, które mogą uzyskać z rynku finansowego.

Jasne jest zatem, że system musi dobrze wypełniać swoje zadania, ale nie może zapewniać zbyt obszernych gwarancji pod względem zakresu podmiotowego. Należy więc wskazać, jakie rodzaje instytucji finansowych mogą lub obowiązkowo muszą w systemie uczestniczyć. Gwarancje powinny być zawężone do osób prywatnych i drobnych przedsiębiorstw, przy czym oczywiście zakres podmiotowy syste-

Problemy i poglądy

mu powinien być na tyle szeroki, by koszty rozkładały się na jak największą liczbę instytucji. Generalnie lepsze jest także ustalenie obowiązkowej przynależności do systemu tych określonych grup instytucji. Zapobiega to zjawisku negatywnej selekcji, według którego w systemie dobrowolnym mogłyby znaleźć się jedynie słabe instytucje. Daje także większą stabilność całego sektora bankowego.

DYLEMAT

SZERSZY CZY WĘŻSZY PODMIOTOWY ZAKRES OCHRONY?

Wydaje się jasne, że obowiązkowym uczestnictwem powinny być objęte wszystkie typowo depozytowe instytucje finansowe. Alternatywnie możliwe jest wyłączenie niektórych z nich w ramach wyłączeń podmiotowych z systemu gwarantowania. Wówczas instytucje te tworzą własne systemy gwarancyjne. Główny system może być także podzielony na podsystemy adekwatnie do rodzaju podmiotów członkowskich. Należy przy tym podkreślić konieczność precyzyjnego wskazania, jakie rodzaje instytucji finansowych mogą lub muszą w systemie uczestniczyć.

Aby prawidłowo rozstrzygnąć dylemat dotyczący zakresu podmiotowego ochrony, należy wziąć pod uwagę wiele czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Podstawowym kryterium zewnętrznym jest konieczność dostosowania norm w tym zakresie do obowiązujących w danym kraju standardów międzynarodowych. W przypadku Polski takimi normami są zapisy dyrektyw unijnych, które określiły podstawowe zasady przynależności do systemów gwarancyjnych.

Obok czynników zewnętrznych bardzo ważne są kryteria związane z sytuacją wewnątrz danego systemu finansowego. Analiza specyfiki jego instytucji w danej strukturze organizacyjnej pozwala na wyodrębnienie tych, które powinny być objęte obowiązkowym systemem gwarantowania, oraz tych które mogą poza nim pozostać lub stworzyć system alternatywny³⁰. Dokładnej analizy wymaga zatem rynek depozytów, w tym udział poszczególnych typów instytucji w tym rynku.

II.4. PRZEDMIOTOWY ZAKRES UPRAWNIENÍ

Podobne do przedstawionych w poprzednim rozdziale dylematy dotyczą także zakresu przedmiotowego ochrony, w szczególności zaś kwoty limitu gwarancyjnego jak i grupy instrumentów finansowych podlegających ochronie. Kluczowe staje się precyzyjne sformułowanie definicji deponenta, który jest chroniony przez system.

³⁰ Przykładowo polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jako instytucje parabankowe, dopóki nie działają na podstawie prawa bankowego (nie podlegają nadzorowi bankowemu), nie wchodzą w orbitę zainteresowań BFG.

Sama idea ograniczonego zakresu gwarancji służyć ma przede wszystkim walce ze zjawiskiem *moral hazard*. Pełne gwarancje dla deponentów mogłyby zwolnić ich całkowicie z interesowania się własnym bankiem, a nie to jest istotą systemu gwarantowania. Dodatkowo, poza limitem gwarancji, kraje wprowadzają czasem element koasekuracji, czyli określają udział własny deponenta w kosztach wypłat gwarantowanych. Jest to także element walki z pokusami nadużycia.

W ramach systemów *explicite* rozstrzygnąć należy czy oferowana ochrona ma być pełna, czy też limitowana. Pełne, czyli 100-procentowe gwarancje stosowane powinny być jedynie w sytuacjach kryzysowych i/lub na początku działalności danej instytucji gwarancyjnej. Te dwa fakty na ogół są ze sobą dodatnio skorelowane. Jednak poza tymi sytuacjami bardziej uzasadnione wydają się być gwarancje ograniczone, tj. takie, które chronią większość drobnych deponentów nie pogłębiając jednocześnie zjawiska pokusy nadużycia. Dzięki przyjęciu określonego limitu ochrony można w pełni uwypuklić korzyści z funkcjonowania systemu gwarancji. Wybór ten znosi ryzyko poczucia nadmiernego bezpieczeństwa i zmniejsza pokusę nadużycia wśród deponentów. Dodatkowym elementem zmniejszającym *moral hazard* wśród deponentów jest zastosowanie koasekuracji, czyli współudziału deponenta w systemie gwarancyjnym.

Ustalany zakres chronionych depozytów powinien objąć gwarancjami większość depozytów. Jednak stosowanie wyłączeń przedmiotowych powoduje, że w rezultacie gwarancje dotyczą 30–60% wartości ogółu depozytów zgromadzonych w sektorze bankowym³¹. Z reguły wyłączenia te dotyczą:

- ❖ depozytów innych instytucji kredytowych,
- ❖ funduszy własnych instytucji kredytowych,
- ❖ wkładów pochodzących z przestępstw, czyli związanych z praniem brudnych pieniędzy,
- ❖ środków deponentów instytucjonalnych,
- ❖ depozytów osób odpowiedzialnych za kondycję instytucji kredytowej,
- ❖ depozytów nie-imiennych,
- ❖ wkładów w walutach zagranicznych,
- ❖ środków dużych przedsiębiorstw.

DYLEMAT

SZERSZY CZY WĘŻSZY PRZEDMIOTOWY ZAKRES OCHRONY?

Podstawowymi kryteriami, jakie muszą zostać wzięte pod uwagę przy określaniu przedmiotowego zakresu gwarancji, są z jednej strony czynniki merytoryczne, a z drugiej instytucjonalne. Pierwsze z nich dotyczą charakteru działającej instytucji gwarancyjnej i jej roli w sektorze. Drugie zaś wynikają ze zmian, jakie dokonują się w systemach finansowych – globalizacji procesów i internalizacji dotyczących

³¹ G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*, IMF Working Paper 99/54, s. 4.

ich regulacji. Należą do nich normy międzynarodowe, w tym obowiązujące kraje Unii Europejskiej zapisy Dyrektywy 94/19/WE (tak jak w przypadku zakresu podmiotowego). W aktach tego typu zapisane są szczegółowe wykluczenia z gwarancji, jakie muszą lub mogą być zastosowane. Biorąc pod uwagę limit gwarancji Unia zdecydowała, że nie może być on niższy niż 20 000 EUR, przy maksymalnym poziomie koasekuracji 10%. Kraje nie zobligowane Dyrektywą ustalając minimalny poziom gwarancji zwracać muszą uwagę na kondycję w sektorze: w czasach kryzysowych można ustalić wyższy poziom gwarancji. Muszą jednak przyjrzeć się limitowi gwarancji, jaki oferowany jest w innych krajach, szczególnie w tych, których oddziały obecne są na krajowym rynku. Wyższy poziom ochrony może stać się czynnikiem dającym przewagę konkurencyjną na danym rynku.

Przyjęty poziom gwarancji musi także uwzględniać obecną sytuację gospodarczą kraju. Najpopularniejszym zabiegiem jest odniesienie limitu gwarancji do poziomu produktu krajowego brutto *per capita* w danym kraju. Realna wartość oferowanych gwarancji ma istotne znaczenie dla funkcjonowania właściwego systemu. Zbyt wysoki limit zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia. Zbyt mały zaś sprawia, że system staje się nieefektywny. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę specyfikę krajowego sektora finansowego, w tym rynku depozytowego. Ważne jest szerokie objęcie ochroną składanych depozytów nie tylko w bankach, ale także w instytucjach parabankowych. Sytuacje, kiedy niektóre typy instytucji są wyłączone z ochrony (tak jak polskie SKOK-i), nie są wyjątkiem. Ponadto troska o to, by ochroną objąć większość depozytów, wymaga stwierdzenia, czy wykluczenie jakiejś grupy depozytów nie uczyni systemu nieefektywnym.

II.5. SPOSOBY FINANSOWANIA

Każda instytucja gwarantowania depozytów musi być bardzo dobrze przygotowana finansowo do pełnienia swojej funkcji. Straty, z jakimi może się spotkać, bywają znaczne. Oczywiście w przypadku upadku największych banków lub przy kryzysie systemowym, instytucja gwarancyjna może nie być w stanie zagwarantować zaspokojenia wszystkich roszczeń. W takich przypadkach istnieją inne rozwiązania. Banki największe chronione są według zasady *too big to fail* lub *too important to fail*, czyli zbyt duży lub zbyt ważny aby upaść³². W przypadku zaś kryzysu systemowego uruchamiane są środki także innych instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego kraju, w szczególności banku centralnego i rządu. Wówczas ryzyko związane z funkcjonowaniem systemu ochrony przenoszone jest także na inne instytucje *safety net* kraju.

O tym jak znaczące są koszty kryzysów świadczą poniższe dane. Przedstawiają one dane o wydatkach poniesionych przez poszczególne kraje dla przezwyciężenia

³² Szerzej E.P.M. Gardener, P. Molyneux, *Doktryna TBTF – postępowanie wobec banków strategicznych zagrożonych upadłością*, Bezpieczny Bank 1 (1) 1998.

kryzysu bankowego³³: Meksyk – 13,60% PKB z 1998 r., Korea Płd. – 13,59% PKB z 2003 r., Kolumbia – 4,00% PKB z 2002 r., Japonia – 3,60% PKB z 2003 r., Brazylia – 2,70% PKB średniego dla lat 1995,1996,1997, Tajwan – 0,93% PKB z 2001 r., Filipiny – 0,25% PKB średniego dla lat 1997–2001, Rosja – 0,18% PKB z 1999 r., Estonia – 0,07% PKB z 1998 r.

Pomijając jednak te ekstremalne sytuacje instytucja gwarancyjna musi dysponować odpowiednim funduszem. Dylematy wyboru sposobu finansowania systemu dotyczą tego kto ponosić ma ciężar wpłat, w jaki sposób mają być wnoszone składki i ile mają wynosić. Generalnie obciążenia banków winny być limitowane normami prawnymi. Muszą one zapewnić odpowiednią kumulację środków w instytucji, ale także nie dopuścić do zbytniego przeciążenia banków kosztami z tym związanymi. Z każdym z przyjmowanych rozwiązań wiąże się określone korzyści i wady, które zastaną szerzej omówione.

II.5.1. Kto ponosi ciężar finansowania?

Podstawowym dylematem do rozstrzygnięcia w zakresie finansowania systemu gwarancyjnego jest ustalenie, kto *de facto* ma ponosić ten ciężar.

DYLEMAT

FINANSOWANIE SYSTEMU PRZEZ RZĄD CZY BANKI?

Generalnie środki na realizację wypłat gwarancyjnych mogą pochodzić od członków systemu gwarancyjnego lub od innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. W szczególności mogą to być jedynie środki budżetu państwa – mamy wówczas do czynienia z gwarancjami rządowymi. Uruchamiane są one w razie potrzeb, jest to zatem system niezawodny, silny, o dużym zaufaniu społecznym. Dodatkowo nie ponosi się w nim kosztu funkcjonowania oddzielnej instytucji zarządzającej funduszem gwarancyjnym. Jednak ten sposób finansowania wypłat charakteryzuje się niską efektywnością, stwarza potencjalne źródło dla większego interwencjonizmu państwa w sektorze bankowym i tym samym zakłóca przebieg procesów rynkowych. Dodatkowo znacznie zwiększa ryzyko wystąpienia zjawiska *moral hazard*.

Alternatywą jest system, w którym ciężar wpłat spoczywa na bankach, które są członkami systemu gwarancyjnego. W zamian za bezpieczeństwo swoich depozytów muszą one wnosić określone opłaty. Dzięki temu *moral hazard* jest mniejszy niż przy gwarancjach rządowych, a zwiększa się efektywność działania systemu. W praktyce odbywa się to na dwa różne sposoby. W pierwszym banki wnoszą z góry ustalone opłaty na stale utrzymywany fundusz – to system *ex ante*. Zebrane

³³ Za: *General Guidance for the Resolution of Bank Failures*, IADI, 15 sierpnia 2005 r., s. 50.

Problemy i poglądy

środki stanowią aktywa instytucji gwarancyjnej. W drugim zaś wpłaty zbierane są od banków dopiero w razie konieczności realizacji wypłat, czyli po upadku banku – to system *ex post*. Banki wpłacają środki z zablokowanych na ten cel aktywów. Możliwy jest także trzeci sposób wnoszenia składek – system mieszany łączący ze sobą finansowanie *ex ante* i *ex post*.

Tablica 3. Zalety i wady różnych sposobów finansowania gwarancji depozytów

Sposób finansowania	Zalety	Wady
• gwarancje rządowe	+ duże zaufanie społeczne + niezawodność i siła + brak kosztów tworzenia oddzielnej instytucji gwarancyjnej	– niska efektywność – wzmożenie <i>moral hazard</i> – zwiększenie interwencjonizmu państwa w sektorze bankowym – osłabienie reguł rynkowych
• gwarancje finansowane przez banki	+ większa efektywność + mniejszy <i>moral hazard</i>	– koszty utworzenia i funkcjonowania instytucji gwarancyjnej

Źródło: Opracowanie własne.

W systemach, w których składki wnoszone są przez banki, rozważyć można także możliwość partycypowania w kosztach wpłat innych instytucji – najczęściej banku centralnego.

II.5.2. Sposób wnoszenia składki – system *ex post* czy *ex ante*?

System *ex ante* przypomina klasyczne ubezpieczenie, w którym ubezpieczyciel pobiera określoną składkę i następnie tworzy z niej fundusz wykorzystywany na ewentualne pokrycie szkody. W razie upadłości banku instytucja realizuje wypłaty z wykorzystaniem stałego akumulowanego funduszu, a członkowie systemu są zobligowani do wpłacania regularnych składek, aby poziom funduszu nie spadł poniżej wymaganego minimum. Na skutek tego osiąga się większą stabilizację sektora – banki wnoszą opłaty na fundusz, z którego korzystają w przypadku problemów w sektorze. Po upadku danej instytucji nie muszą ponosić dodatkowych kosztów. Tym samym finansowanie *ex ante* umożliwia przeciwykliczne zbieranie składek i ich wykorzystywanie w czasach dekonunktury, kiedy to zbieranie podwyższono-

Bezpieczny Bank

nych składek byłoby utrudnione. Można stwierdzić zatem, że tym samym cykle koniunkturalne w sektorze bankowym „wygładzają się”³⁴.

DYLEMAT

SYSTEM *EX ANTE* CZY SYSTEM *EX POST*?

W systemie *ex post* instytucja gwarancyjna zobowiązuje członków systemu do wpłacenia środków na wypłaty gwarancyjne w przypadku upadłości banku, zatem banki nie są obciążane wcześniej niż potrzeba, ale z drugiej strony w momencie kryzysowym muszą liczyć się z dodatkowym kosztem na poczet składek.

Tablica 4. System *ex ante* i *ex post* – zalety i wady

Sposób finansowania	Zalety	Wady
• system <i>ex ante</i>	<ul style="list-style-type: none">+ brak dodatkowych obciążeń w momencie kryzysu+ stabilizacja sektora poprzez wygładzanie cykli koniunktury bankowej+ akumulowane środki pełnią rolę istotnego czynnika bezpieczeństwa dla sektora	<ul style="list-style-type: none">– wcześniejsze ponoszenie kosztów przez banki– możliwość niewykorzystania zebranych środków– trudność w wyznaczeniu efektywnej składki
• system <i>ex post</i>	<ul style="list-style-type: none">+ brak wcześniejszych obciążeń dla banków+ możliwość lepszego wyznaczenia niezbędnych obciążeń+ środki pozyskane z sektora przez instytucję gwarancyjną szybko wracają w postaci wypłat środków gwarantowanych	<ul style="list-style-type: none">– dodatkowe obciążenie w momencie kryzysu– banki upadające mogą „nie zdążyć” wpłacić składek

Źródło: Opracowanie własne.

Rozstrzygnięcie dylematu: *ex ante* czy *ex post*, które musi opierać się na znajomości wad i zalet obu rozwiązań, uwarunkowane jest czynnikami związanymi z sytuacją bieżącą w sektorze finansowym kraju.

³⁴ Szerzej na ten temat: M. Iwanicz-Drozdowska, *Ryzyko w aspekcie finansowania działalności instytucji gwarantującej depozyty*, Bezpieczny Bank nr 3 (28) 2005.

I tak wybór formuły *ex ante* możliwy jest przy stabilnym sektorze bankowym, w którym nie występuje konieczność wypłat depozytów gwarantowanych. Wówczas możliwe jest gromadzenie środków z myślą o przyszłości. Należy przy tym określić docelowy poziom funduszu *ex ante*, rok osiągnięcia tego poziomu i tempo gromadzenia środków w kolejnych latach. Można zbierać je używając jednakowej stawki – poziom obciążenia jest wówczas stały w każdym roku, można stosować metodę degresywną – gdy poziom obciążeń maleje lub progresywną – z rosnącą składką w kolejnych latach. Należy przy tym mieć świadomość, że jedynie metoda liniowa ma charakter antycykliczny. Tylko wówczas stopień obciążeń banków na rzecz instytucji gwarancyjnej nie zależy od koniunktury gospodarczej³⁵.

Innym kryterium wyboru jest dojrzałość funkcjonującej instytucji gwarancyjnej. W przypadku wyznaczania składek *ex ante* musi ona właściwie prognozować przyszłe zapotrzebowanie na środki, co wiąże się z koniecznością dysponowania zapleczem analitycznym.

II.5.3. Liniowe stawki opłat a opłaty różnicowane według ryzyka

Zgodnie z Wytocznymi Forum Stabilności Finansowej (patrz szerzej rozdział: III.2.1.) system gwarantowania depozytów może przyjąć dowolny sposób finansowania, który zapewnić musi odpowiednie wypełnianie podstawowych funkcji systemu. W odniesieniu do sposobu wnoszenia składek twórcy lub reformatorzy systemów mają do wyboru zastosowanie składki liniowej, jednolitej dla wszystkich członków lub też jej zróżnicowanie. Każdy z tych sposobów ma dobre i złe strony. Składka liniowa jest prosta w zrozumieniu i administrowaniu. A te cechy są ważne szczególnie na początku funkcjonowania systemu. Stąd też można rozwiązanie to polecić dopiero tworzącym się instytucjom. Z drugiej strony nie jest to rozwiązanie doskonałe. Członków systemu gwarancyjnego charakteryzuje bowiem odmienna sytuacja, różnorodność działania i związanego z nią ryzyka. Z uwagi na to, jednolite obciążanie składką wszystkich banków jest dla nich niesprawiedliwe. Lekarstwem na ten stan może być zróżnicowanie składek na fundusz gwarancyjny. Rozwiązanie takie sprawia, że systemy stają się bardziej adekwatne do zasad ubezpieczeniowych, gdzie każdy z ubezpieczających się ma wyliczoną składkę na ubezpieczenie na podstawie ryzyka związanego z jego osobą lub działalnością.

Wydaje się, że wybór składki zróżnicowanej według ryzyka świadczyłby o wyższym poziomie dojrzałości systemu gwarantowania. Dlatego polecać powinno się je systemom z większym doświadczeniem w działaniu. Sama idea, choć wydaje się słuszna, w praktyce jest jednak dość trudna do przeprowadzenia. Po pierwsze, system różnicujący składki starając się być bardziej sprawiedliwym traci pozytywne cechy jasności i prostoty składek liniowych. Wiele wysiłku trzeba włożyć w skonstruowa-

³⁵ Szerzej: R. Bartkowiak, *Finansowanie działalności systemu gwarantowania depozytów. Wnioski dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Bezpieczny Bank nr 3 (28) 2005.

nie systemu oceny banków, by nie padły zarzuty o stronniczość i by nadal utrzymać przejrzystość norm. Trudny jest sam proces oceniania banków. Dylematy dotyczą kryteriów oceny i użytych do tego wskaźników. System nie może przy tym wyrządzić szkody w sektorze bankowym i w działalności samej instytucji gwarancyjnej.

DYLEMAT

STAWKI LINIOWE CZY RÓŻNICOWANE WG RYZYKA?

Należy także zdać sobie sprawę, że uzależnienie stawek od ryzyka jest w szczególności wskazane w systemach *ex ante* i możliwe do wprowadzenia – tak jak ten system – przy stabilnym sektorze bankowym, w którym nie występuje konieczność wypłat gwarancyjnych. W systemach *ex post* bowiem bank charakteryzujący się wysokim ryzykiem w obliczu możliwej upadłości może nie zdążyć tej składki wpłacić.

W jaki sposób dokonać wyboru między stawką liniową a różnicowaną? Przede wszystkim należy zdać sobie sprawę z celu wprowadzanych rozwiązań. A jest nim osiągnięcie sprawiedliwości w procesie finansowania gwarancji depozytów oraz bodźcowanie banków, by unikały zbyt ryzykownej działalności. Do tego celu najlepsze jest wybranie systemu różnicowania składek, który winien być częścią efektywnego systemu wczesnego ostrzegania wspomagającą akcje nadzorcze i kontrolne. Jeśli istnieją niedoskonałości w otoczeniu systemu gwarancyjnego, należy mieć na uwadze, że wprowadzenie różnicowanych stawek opłat nie może być środkiem ich poprawy.

Tablica 5. Zalety i wady różnych sposobów wnoszenia składki na fundusz gwarancyjny

Rodzaj składek	Zalety	Wady
• składka liniowa	+ prostota, łatwość zrozumienia i zarządzania + możliwość szybszej akumulacji funduszu	– narzucanie opłat nieadekwatnych do ryzyka banku członkowskiego – możliwość wzrostu <i>moral hazard</i> wśród banków
• składka różnicowana według ryzyka	+ zasadność merytoryczna z uwagi na odniesienie opłaty do ryzyka konkretnego banku + zmniejszenie <i>moral hazard</i>	– mniejsza przejrzystość – trudność we właściwym skonstruowaniu systemu oceny banków – możliwe dodatkowe osłabienie finansowe banków znajdujących się w trudnym położeniu

Źródło: Opracowanie własne.

Aby prawidłowo rozstrzygnąć ten dylemat, dokonać należy wielu analiz stanu gospodarki kraju, bieżącej polityki monetarnej i fiskalnej, stanu i struktury systemu bankowego, rozwiązań prawnych i księgowych, obowiązujących regulacji. Im lepszy stan tych elementów, tym większe możliwości wyboru zaawansowanej metody finansowania systemu. Należy rozważyć, czy dotychczas prezentowane przez członków systemu informacje są wystarczające. Do odpowiedniej oceny profilu ryzyka instytucji członkowskich konieczne są bowiem właściwie udostępniane i wiarygodne informacje. Ewentualne zwiększenie tych wymogów nie może być przy tym zbyt uciążliwe dla banków. Jeśli zaś instytucja gwarancyjna pobiera informacje od innych uczestników sieci bezpieczeństwa finansowego, potrzebne będą formalne umowy o ich przekazywaniu. Do właściwej analizy informacji przyjęte muszą być odpowiednie standardy sprawozdawczości finansowej. Skłaniając się ku wyborowi składek różnicowanych należy mieć na uwadze fakt, że niezbędne stanie się szybkie ocenianie banków po uzyskaniu niezbędnych informacji, tak by oceny były jak najbardziej adekwatne do bieżącej sytuacji. Ważną kwestią jest także zdecydowanie, czy metodyka oceny powinna być taka sama dla różnych grup instytucji finansowych, które są członkami systemu. Być może lepiej jest ustalić różne standardy raportowania i udzielania informacji dla poszczególnych grup.

Cechy, jakie powinien posiadać dobry system różnicowania składek, to:

- ❖ efektywność w różnicowaniu banków na poszczególne kategorie ryzyka,
- ❖ wykorzystywanie różnorodnych informacji,
- ❖ ukierunkowanie na przyszłość,
- ❖ akceptowalność przez środowisko bankowe oraz innych uczestników sieci bezpieczeństwa finansowego kraju³⁶.

Niezbędnym wymogiem dla tego systemu jest ponadto dobra pozycja samej instytucji gwarantującej depozyty, która musi być niezależna i mieć odpowiedni dostęp do informacji.

Po rozstrzygnięciu podstawowego dylematu na korzyść składek określanych według ryzyka, należy w następnym kroku rozważyć sam sposób różnicowania składek. Można zastosować różny stopień różnicowania kategorii, a także odmienne ustalać sam wymiar składek dla poszczególnych grup instytucji. Najważniejsze jest, by użyte w tym procesie oceny kryteria były przejrzyste dla uczestników rynku.

DYLEMAT

PROSTY CZY SKOMPLIKOWANY SYSTEM RÓZNICOWANIA SKŁADKI?

Wybór metody oceny ryzyka jest wyborem trudnym. Może ona opierać się na podejściu ilościowym uwzględniającym jeden lub wiele wskaźników. Najczęściej są

³⁶ *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005, s. 1.

to miary wymogów kapitałowych, jakości i ilości kapitału, jakości i dywersyfikacji portfela aktywów bilansowych i pozabilansowych, efektywności, zmienności i jakości dochodów banku, przepływów pieniężnych w banku, możliwości generowania i osiągania właściwych funduszy we właściwym czasie i po odpowiednich kosztach, stabilność i dywersyfikacja sposobów finansowania się banku, ekspozycja na ryzyka, w tym ryzyko stopy procentowej, czy ryzyko walutowe. Na ogół stosowany jest jeden z powyższych czynników – najczęściej wskaźnik adekwatności kapitałowej – lub też kombinacja kilku czynników. Kapitał jest bowiem pierwszym buforem chroniącym bank przed stratami. Często korzysta się także ze wskaźników dochodowych, które pokazują zdolność instytucji do utrzymywania tego kapitału. Ważna jest także wycena strat oczekiwanych zależna w praktyce od prawdopodobieństwa straty w banku. Wszystkie te czynniki składają się na dość tradycyjny model miar ilościowych.

Zdecydowanym plusem użycia kryteriów ilościowych jest ich jednoznaczność i przejrzystość. Z drugiej strony są one obarczone wadą: ich efektywność zależy od danych wysokiej jakości, stałych, wiarygodnych, które czasami mogą być trudne do zebrania. Ponadto nawet jeśli dane są kompletne, a metodyka oceny szeroko akceptowana, to nie ma w niej miejsca na równie ważne uwzględnienie czynników jakościowych związanych z działalnością banku. Do najważniejszych z nich należy jakość zarządzania bankiem oraz praktyka zarządzania ryzykiem.

Alternatywnym podejściem jest oparcie oceny ryzyka na czynnikach jakościowych. System takiej oceny może zostać oparty na ocenie nadzorczej lub metodzie ratingowej. W ramach nich oceniane są: ład korporacyjny banku, strategiczne zarządzanie, zarządzanie ryzykiem. Informacje pochodzą głównie z inspekcji przeprowadzanych na miejscu lub zza biurka. Najpopularniejszą z metod oceny jakościowej jest CAMEL, w ramach której oceniane jest 5 czynników: kapitał (*C – Capital*), jakość aktywów (*A – Asset Quality*), zarządzanie (*M – Management*), Dochody (*E – Earnings*), Płynność (*L – Liquidity*). Aby nakierować system CAMEL na ocenę ryzyka, dodaje się szósty czynnik: wrażliwość (*S – Sensivity*) na ryzyko bankowe. Każdy z czynników oceniany jest w skali od 0 do 5. Choć podejście to uwzględnia pewne wskaźniki ilościowe, to jednak główny nacisk jest położony na czynniki jakościowe.

Do oceny na podstawie czynników jakościowych mogą być dołożone inne składniki. Mogą to być: informacje uzyskane od nadzorców, niezależne ratingi i informacje od agencji, analizy ekspertów rynku finansowego, wskaźniki rynkowe dotyczące banku. Rozszerzając zakres informacji analizowanych na potrzeby oceny banków należy zwrócić baczną uwagę na fakt nieadekwatności lub braku informacji dla całej grupy banków, a także na prawdopodobne zarzuty o zbytnią subiektywność w doborze czynników.

Niewątpliwą zaletą podejścia jakościowego jest ujmowanie przez nie ważnych informacji o bieżącym i przyszłym profilu ryzyka banku. Jednak podejście to cechuje mniejsza przejrzystość i słabsze możliwości zastosowania w praktyce do całej

ocenianej grupy banków. Samo podejście jakościowe nie uwzględnia wielu aspektów mierzonych czynnikami ilościowymi.

Z powyższego rozumowania wysuwa się wniosek, że najkorzystniejsze dla dobrej oceny banków jest połączenie modelu jakościowego i ilościowego. Ważne jest przy tym właściwe dobranie czynników i wyważenie proporcji między czynnikami jakościowymi i ilościowymi. Zalety podejścia mieszanego to jego efektywność i porównywalność. Bierze ono pod uwagę najszerszy zakres informacji o banku. Skutkować to może jednak zbyt dużymi wymaganiami w stosunku do banków co do przekazywanych informacji.

Decyzja o wyborze kategorii oceny powinna zbiegać się w czasie z określeniem samej ilości kategorii ocenianych. Duża ich liczba skutkuje lepszym różnicowaniem banków według ryzyka dając jednak mniej wyraźne różnice między poszczególnymi grupami. Stwarza tym samym większą kompleksowość systemu i może zmniejszać bodźce dla banków, by starać się o uzyskanie lepszej kategorii. Każda z kategorii ryzyka musi być wyznaczona przez odpowiedni zakres oceny. Oczywiście banki o najniższym poziomie ryzyka, czyli najniższej jego kategorii, muszą znaleźć się w grupie o najniższej stawce. Różnice pomiędzy ocenami i następnie przypisanymi kategoriami ryzyka powinny być zatem na tyle wyraźne, by bodźcować banki do lepszego dbania o swój profil ryzyka. Jest to ważniejsze od maksymalizowania wpłat na fundusz gwarancyjny.

Wprowadzając stawki różnicowane należy zdawać sobie sprawę, że im bardziej kompleksowy jest system różnicowania składek i im bardziej złożone będą wymogi informacyjne, tym dłuższy powinien być okres dostosowań tak, by zmniejszyć ich negatywny wpływ szczególnie na banki słabsze. Zrównoważenia zwłaszcza wymaga z jednej strony dążenie do jasności działań i dyscyplinowania banków z potrzebą zachowania dyskrecjonalności z drugiej. Zrozumiałe jest, że ujawnienie złego stanu poszczególnych instytucji może skutkować dalszym pogorszeniem ich sytuacji, jak też sytuacji w całym sektorze. Ujawnione informacje dotyczące najlepszych banków mogą z kolei jeszcze bardziej zwiększyć ich atrakcyjność. Dlatego też najlepszym rozwiązaniem staje się częściowa przejrzystość. Wówczas powszechnie znane są podstawy systemu różnicowania, główne kryteria użyte do oceny, ale aktualne ratingi i kategorie ryzyka są ujawniane jedynie zarządom banków. W takich przypadkach samym bankom zabrania się ujawniania ich kategorii ryzyka i innych ratingów, na których oparta jest klasyfikacja.

Podsumowując rozważania dotyczące sposobu finansowania systemu gwarancyjnego należy stwierdzić, że kryteriami wyboru w tym zakresie są przede wszystkim czynniki wewnętrzne związane z kondycją instytucji sektora bankowego.

Najważniejsze są:

- ❖ ogólny stan sektora bankowego pośrednio uzależniony od koniunktury gospodarczej,

- ❖ poziom konkurencyjności sektora bankowego,
- ❖ charakter sektora, w szczególności poziom jego koncentracji,
- ❖ praktyczne doświadczenia instytucji gwarancyjnej (jeśli już działa w sektorze),
- ❖ polityka nadzorcza,
- ❖ zasady współpracy i koordynacji działań między instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, w tym dostępność informacji o uczestnikach systemu.

Jeśli mamy do czynienia z nową, mało doświadczoną instytucją gwarancyjną, wybrać powinna ona liniową stawkę opłat. Bardziej doświadczone instytucje mogą pokusić się o bardziej zaawansowane rozwiązania.

II.6. ADMINISTRACJA SYSTEMU

Dylematy dotyczące administracji systemu gwarancyjnego dotyczą wielu jej aspektów: specyfiki regulacji prawnych, przyjętych uprawnień podstawowych organów kierujących instytucją, miejsca instytucji w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Przede wszystkim ważne jest odpowiednie umocowanie instytucji gwarancyjnej w sektorze finansowym. Musi odpowiadać ono szczególnym zadaniom, jakie ma ona wypełniać. Ponadto niezwykle istotne jest takie dobranie sposobów administrowania tą instytucją, by zachowała ona pożądany stopień niezależności.

II.6.1. Miejsce systemu w krajowej *safety net*

Podstawowym dylematem związanym z organizacją systemu gwarantowania wkładów jest wyznaczenie jego miejsca w sieci bezpieczeństwa kraju. Wiąże się to z określeniem stopnia niezależności systemu. Można powołać oddzielny fundusz gwarancyjny lub też jego uprawnienia powierzyć już istniejącej instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, czyli najczęściej bankowi centralnemu. Kryteriami wyboru w tej kwestii są przede wszystkim obowiązujące rozwiązania przyjęte w organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju a także uwarunkowania historyczne.

DYLEMAT

SYSTEM PUBLICZNY CZY PRYWATNY?

W przypadku tworzenia odrębnego funduszu gwarancyjnego określenia wymaga jego status prawny oraz relacje z innymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Powinny one odnosić się do warunków:

- ❖ normalnych (przy braku upadłości w sektorze bankowym),
- ❖ upadłości nie zagrażających stabilności systemu finansowego,
- ❖ nadzwyczajnych (gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego)³⁷.

Zasady gwarantowania mogą zostać zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu rangi ustawowej. Alternatywnie ustawą regulowane mogą być tylko podstawowe, najistotniejsze kwestie, a szczegóły rozstrzygać akty niższego rzędu. Jeśli instytucja gwarancyjna powstaje z inicjatywy oddolnej banków i jest ona zarządzana jedynie przez ich przedstawicieli, to podstawowymi aktami prawnymi definiującymi działania systemu gwarancyjnego mogą stać się statuty funduszy gwarancyjnych.

Wydaje się oczywiste, że jeśli powołana do życia instytucja gwarancji depozytów ma dobrze spełniać swoje funkcje, powinna mieć zagwarantowaną samodzielność i niezależność funkcjonowania. Wyjątkiem są oczywiście gwarancje domniemane (*implicite*). W tym wypadku osobna instytucja nie musi istnieć, a w ewentualnych sytuacjach kryzysowych to inne funkcjonujące instytucje sieci bezpieczeństwa będą wkraczać do akcji. Może być jednak i tak, że jasno sprecyzowane gwarancje realizuje instytucja pozostająca częścią na przykład banku centralnego. Jeśli jednak zdecydujemy się na powołanie odrębnej instytucji gwarancyjnej w ramach systemu *explicite*, możemy rozważyć różne sposoby jej zorganizowania. Odrębna instytucja musi mieć właściwą organizację, statut, określone procedury powoływania organów. Instytucje gwarancyjne mogą charakteryzować się jedno- lub dwuszczelbowym kierownictwem. W tych drugich występuje zarówno zarząd jako organ wykonawczy jak i rada o kompetencjach nadzorczych w stosunku do zarządu oraz ewentualnie także o uprawnieniach decyzyjnych (jak np. w polskim BFG).

Warto w tym miejscu zadać sobie pytanie, czy funkcjonować powinny jedynie powszechne systemy obowiązkowe? Czy jest w sektorze miejsce na dodatkowy, prywatny i dobrowolny system gwarancyjny? Wydaje się, że w takich systemach warunki ubezpieczenia mogłyby być silniej zindywidualizowane, co pozwoliłoby na odpowiednie uwzględnienie ryzyka. Obligatoryjne, powszechne systemy gwarancji mogą mieć trudności z właściwym określeniem ceny ubezpieczenia depozytów, na skutek czego wybierany jest liniowy system pobierania składki, który nie uwzględnia faktycznego poziomu ryzyka. Prywatny system jako bardziej elastyczny mógłby lepiej dostosować warunki ubezpieczenia do szybko zmieniających się warunków rynkowych. Pozostawałby przy tym poza naciskami politycznymi oraz zagrożeniem nadmiernej biurokracji. Dobrowolność systemu prywatnego skutkuje niestety zagrożeniem pojawienia się zjawiska negatywnej selekcji.

Jeśli jednak w danym kraju funkcjonuje system państwowy, to powstanie dodatkowego prywatnego systemu jest w praktyce bardzo trudne. Po pierwsze, nie

³⁷ Za: A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005, s. 18.

zachodzi w ogóle potrzeba ich tworzenia dla większości instytucji kredytowych. Byłoby ono dodatkowym zabezpieczeniem przy istniejących gwarancjach powszechnych. Banki nie wykazują zatem popytu na dodatkowe gwarancje. Po drugie, nawet w krajach, w których nie istnieje bądź nie istniał system gwarancyjny, utworzenie takiego systemu nie jest łatwe. Poza odpowiednim popytem na tego typu usługę, ubezpieczyciel musiałby dobrze parametryzować ryzyko w ramach zindywidualizowanych kontraktów, minimalizować potencjalne szkody, a co najważniejsze zdobyć zaufanie publiczne. Dlatego też w praktyce najczęściej funkcjonowanie obowiązkowego systemu publicznego jest wystarczające. Tym bardziej że skuteczną przeciwwagą nieprawidłowości takiego systemu jest udział przedstawicieli instytucji prywatnych w jego władzach.

Podstawowym kryterium wyboru w tej kwestii wydają się być uwarunkowania historyczne, dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych oraz aktualne rozwiązania w zakresie kształtu poszczególnych instytucji *safety net*.

II.6.2. Administracja systemu – prywatna czy publiczna?

W zależności od potrzeb wynikających z charakteru krajowego sektora bankowego oraz nakreślonej roli instytucji gwarancyjnej należy ustalić sposób administrowania nią. Generalnie administracja systemu gwarantowania depozytów może mieć trojaki charakter: może być prywatna, publiczna lub mieszana. W skład organów kierujących mogą bowiem wchodzić przedstawiciele różnych instytucji z sektora bankowego.

Administracja prywatna charakteryzuje się tym, że władze instytucji powoływane są jedynie przez sektor bankowy. W systemie publicznym we władzach zasiadają jedynie przedstawiciele instytucji sieci bezpieczeństwa oraz władz. Wówczas instytucja gwarancyjna może być częścią innej instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. System mieszany zaś dopuszcza udział we władzach instytucji zarówno banków jak i reprezentantów organów publicznych.

Aby właściwie rozstrzygnąć dylemat: jaka powinna być administracja systemu należy rozważyć zalety i wady każdego z możliwych rozwiązań (patrz tablica 6).

Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie administracji mieszanej. Godzi ona najlepiej publiczny charakter instytucji powstałej na ogół z woli rządu i środowiska bankowego narzuconym z góry aktem prawnym, z interesami członków systemu, którzy *de facto* ponoszą bieżące koszty jej funkcjonowania. Dzięki temu ograniczony jest z jednej strony interwencjonizm państwowy, a z drugiej naciski banków dbających o swoje prywatne interesy.

Kryterium wyboru odpowiedniego sposobu administrowania wiąże się wyraźnie ze sposobem powstania instytucji. Generalnie, jeśli system gwarancyjny powstał z inicjatywy oddolnej, czyli w wyniku samoorganizacji środowiska bankowe-

Problemy i poglądy

Tablica 6. Administracja publiczna a administracja prywatna systemu gwarancyjnego – zalety i wady

Sposób administrowania	Zalety	Wady
• administracja publiczna	+ duże zaufanie społeczne + sprawne wypełnianie zadań narzuconych przez ustawodawcę	– zwiększenie interwencjonizmu państwa w sektorze bankowym – osłabienie reguł rynkowych
• administracja prywatna	+ większa efektywność + mniejszy <i>moral hazard</i>	– ryzyko wpływu prywatnych interesów członków systemu na jego publiczne funkcje
• administracja publiczno-prywatna	+ zmniejszanie skutków interwencjonizmu państwa oraz nacisków banków	– trudne wyważenie udziału banków oraz przedstawicieli innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju we władzach instytucji

Źródło: Opracowanie własne.

go, to najczęściej ma on administrację prywatną i pozostaje pod całkowitą kontrolą organizacji samorządu bankowego. W pozostałych przypadkach większe znaczenie mają bank centralny i/lub ministerstwo finansów³⁸. Sposób zarządzania instytucją jest także pochodną umiejscowienia jej w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, czyli jest wynikiem historycznych uwarunkowań oraz bieżących doświadczeń związanych z zarządzaniem instytucjami *safety net*.

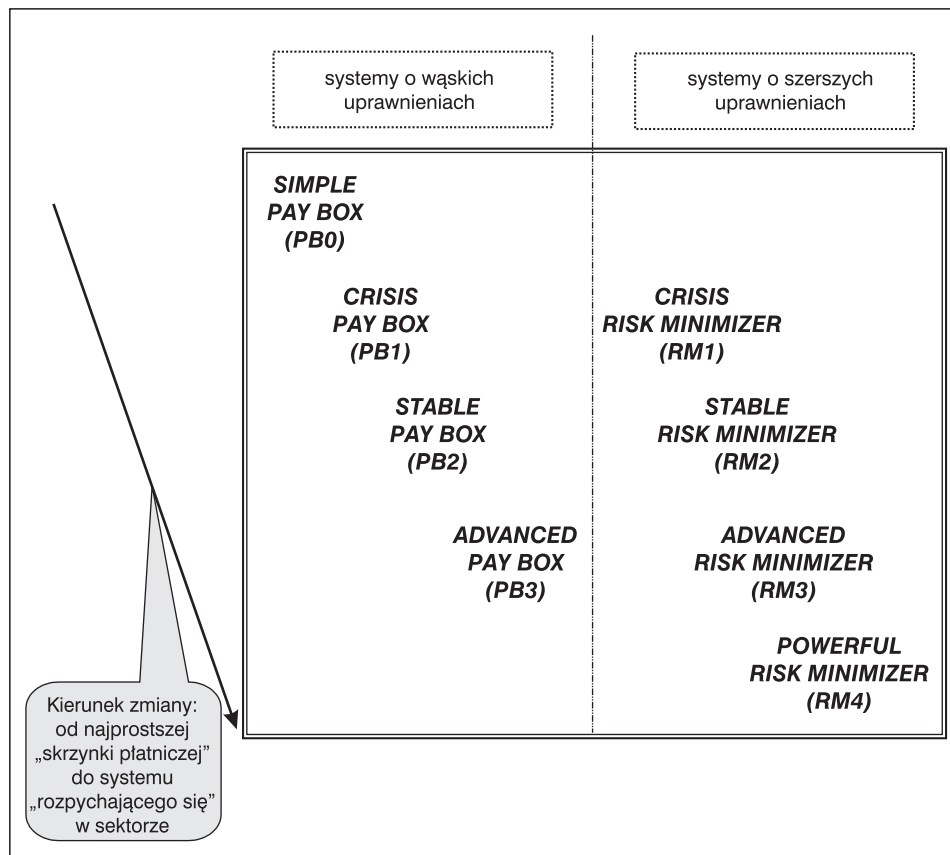
II.7. TEORETYCZNE MODELE SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Przedstawione dylematy dotyczące wyboru formuły funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów mogą posłużyć do budowy teoretycznych, modelowych rozwiązań w tym zakresie. W zależności od siły oddziaływania kryteriów, jakie decydują o kształcie instytucji gwarancyjnej, można wyodrębnić kilka podstawowych modeli (rysunek 5), których skróconą charakterystykę zawiera tablica 7.

Zaproponowane modele systemów gwarancyjnych bazują na funkcjonującym dziś z powodzeniem w literaturze przedmiotu słownictwie określającym system o wąskich uprawnieniach ograniczonych jedynie do wypłaty środków gwarantowanych jako *pay box*, czyli „skrzynka płatnicza”, zaś system o szerszym zakresie zadań jako *risk minimizer*, czyli w różnoraki sposób ograniczający ryzyko w sektorze.

³⁸ T. Obal, *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Bezpieczny Bank nr 1 (22)/2004, s. 61.

Rysunek 5. Teoretyczne modele systemów gwarantowania depozytów



Wyodrębnione modele szczegółowe różnią się od siebie odmiennie rozstrzygniętymi dylematami, które zostały opisane wcześniej w zakresie miejsca instytucji gwarancyjnej w krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, zakresu podmiotowego i przedmiotowego gwarancji, sposobów jej finansowania oraz administracji. W rezultacie prac udało się wyodrębnić modele, którym nadano następujące nazwy:

- | | | |
|-----------------|---------------------------------|-------------------------------|
| simple | – „prosty” | – pay box (PB0) |
| crisis | – „kryzysowy” | – pay box (PB1) |
| stable | – „stabilny” | – pay box (PB2) |
| advanced | – „zaawansowany” | – pay box (PB3) |
| crisis | – „kryzysowy” | – risk minimizer (RM1) |
| stable | – „stabilny” | – risk minimizer (RM2) |
| advanced | – „zaawansowany” | – risk minimizer (RM3) |
| powerful | – „rozpychający się w sektorze” | – risk minimizer (RM4) |

Tablica 7. Skrócona charakterystyka modeli teoretycznych

	PB0	PB1	RM1	PB2	RM2	PB3	RM3	RM4
Główne zadanie systemu	Wpłata depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości banku	Przywrócenie stabilności w sektorze bankowym w czasie kryzysu		Dbanie o stabilność i zaufanie do sektora bankowego				
Podstawowy zakres zadań	<i>Pay box</i>	<i>Pay box</i>	<i>Risk minimizer</i>	<i>Pay box</i>	<i>Risk minimizer</i>	<i>Pay box</i>	<i>Risk minimizer</i>	<i>Risk minimizer</i>
Zakres działalności gwarancyjnej	Ograniczony limit i zakres gwarancji	Bardzo szeroki limit i zakres gwarancji (lub gwarancje pełne)		Ograniczony limit i zakres gwarancji		Ograniczony limit i zakres gwarancji, częste stosowanie koasekuracji		
Zakres działalności pomocowej	-	-	Proste i szybkie narzędzia restrukturyzacji	-	Ograniczone i uwzględniane sposoby restrukturyzacji	-	Zaawansowane metody restrukturyzacji	
Inna działalność	-	Ograniczona działalność analityczna		Rozwinięte analizy sektora co do zapotrzebowania na środki systemu, w modelach <i>RM</i> kontrole w bankach wspieranych pomocą				Bardzo rozwinięte analizy i monitoring sektora, uprawnienia nadzorcze i kontrolne, doradztwo dla banków
Sposób finansowania	<i>Ex post</i> , liniowa stawka opłat	<i>Ex ante</i> lub <i>ex post</i> , liniowa stawka opłat lub także udział środków rządowych lub banku centralnego		<i>Ex ante</i> lub <i>ex post</i> , liniowa stawka opłat		<i>Ex ante</i> , stawki według ryzyka, stosowane często opłaty wstępne dla nowych członków		
Administracja	Odrębna instytucja lub część innej (banku centralnego)	Odrębna instytucja lub część innej (banku centralnego)		Odrębna instytucja w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju				

Źródło: Opracowanie własne.

Poszczególne modele można scharakteryzować w następujący sposób:

SIMPLE PAY BOX (PB0)

To najprostszy z omawianych modeli. Jako system *pay box* zajmuje się jedynie wypłatą środków gwarantowanych po upadłości banku. Wykorzystuje do tego celu placówki innego banku (wybranego według określonych reguł). W rezultacie tego zatrudnia minimalną liczbę osób. Zakres gwarancji jest przy tym ograniczony co do limitu i zakresu. Finansowanie odbywa się na zasadzie *ex post*, czyli nie ma konieczności prowadzenia działalności analitycznej w zakresie oceny zapotrzebowania na środki ani odpowiedniego inwestowania zebranych środków. Stosowana jest liniowa stawka opłat. Instytucja gwarancyjna w tym modelu może być częścią banku centralnego lub samodzielną instytucją w sektorze o różnorodnej administracji (publicznej, prywatnej lub mieszanej).

CRISIS PAY BOX / CRISIS RISK MINIMIZER (PB1/RM1)

Systemy nazwane „kryzysowymi” sprawdzają się w okresie zaburzeń w sektorze, które często nakładają się na początkową fazę działalności danego systemu. Ich działalność jest krótkotrwała, gdyż wraz z poprawą sytuacji zastępowane są innymi modelami. Opierają się one na finansowaniu ze składek banków ustalanych według prostych stawek liniowych lub z pomocą środków rządowych. Instytucja gwarancyjna może być częścią innego organu sieci bezpieczeństwa finansowego kraju lub jako odrębna instytucja mieć mieszaną lub publiczną administrację.

„Kryzysowy” *pay box* tak jak w modelu „prostej skrzynki płatniczej” zajmuje się jedynie wypłatą środków gwarantowanych, ale zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony jest bardzo szeroki, w tym limit gwarancyjny jest określony na bardzo wysokim poziomie lub też instytucja gwarantuje depozyty w całości. „Kryzysowy” *risk minimizer* poza pełnymi lub niemal pełnymi gwarancjami oferuje pomoc dla banków z pomocą prostych i szybkich metod, czyli przede wszystkim pożyczek zarówno na autosanację jak i na procesy łączeniowe. Może także po prostu redystrybuować środki budżetu i banku centralnego przeznaczone na restrukturyzację sektora.

STABLE PAY BOX / STABLE RISK MINIMIZER (PB2/RM2)

Systemy „stabilne” działają w normalnej sytuacji sektora bankowego. Instytucja gwarancyjna jest wówczas odrębną, samodzielną instytucją w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Finansuje się ze środków swoich członków wpłacanych na podstawie składek określanych przez organy instytucji. Składki te są liniowe. W instytucji prowadzone są prace analityczne niezbędne między innymi do właściwego oszacowania zapotrzebowania na środki i adekwatnego do niego ustalenia składek.

„Stabilny” *pay box* charakteryzuje się ograniczonym limitem gwarancji i zakresem ochrony. Obowiązują podmiotowe i przedmiotowe wyłączenia z ochrony.

Stosowana może być także koasekuracja. „Stabilny” *risk minimizer* natomiast poza ograniczoną co do limitu i zakresu ochroną oferuje określoną w prawie i obwarowaną określonymi warunkami pomoc dla banków. Wsparcie procesów restrukturyzacji odbywa się za pomocą narzędzi adekwatnych do sytuacji w sektorze i do zapotrzebowania banków na pomoc. Posiada także uprawnienia kontrolne w stosunku do banków, które wspiera. Przeprowadza analizy sektora konieczne do właściwego udzielania pomocy, buduje system wczesnego ostrzegania.

ADVANCED PAY BOX / ADVANCED RISK MINIMIZER (PB3/RM3)

„Zaawansowane” systemy są oparte na modelu „stabilnym”, przy czym charakteryzują je bardziej zaawansowane metody działania i wykorzystywane w praktyce narzędzia. Opierają się na odrębnej, samodzielnej instytucji gwarancyjnej. Jej organy decydują o sposobie wnoszenia składek przez banki członkowskie wybierając finansowanie *ex ante* oparte na składkach ustalanych według ryzyka. Wymaga to utrzymywania bardzo dobrego zaplecza analitycznego oraz budowy systemu wczesnego ostrzegania. Instytucja gwarancyjna może wprowadzić ponadto dodatkowe opłaty, np. opłatę wstępną za przynależność do systemu. Może także decydować o przynależności instytucji do systemu. Często stosowana jest w nich koasekuracja.

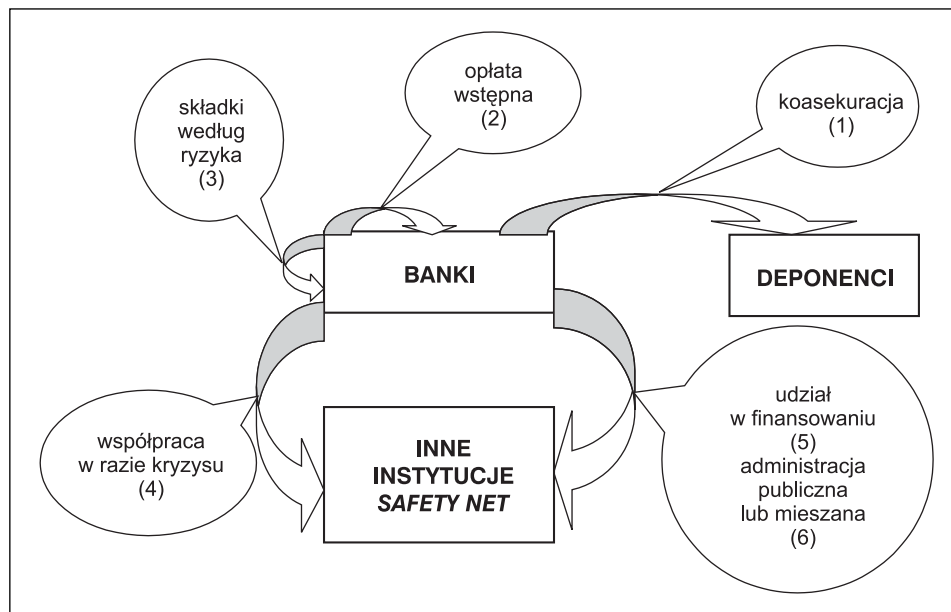
„Zaawansowany” *risk minimizer* jest dodatkowo wyposażony w szersze metody restrukturyzacji banków. Może obracać wierzytelnościami banków, nabywać ich akcje, tworzyć banki pomostowe do czasowego zarządzania aktywami. Posiada w związku z tym szersze uprawnienia kontrolne a także uprawnienia nadzorcze.

POWERFUL RISK MINIMIZER (RM4)

Ten „rozpychający się” w sektorze system ma najszersze uprawnienia. W stosunku do *advanced risk minimizer* ma on bardzo rozwiniętą funkcję monitorowania i analiz sektora. Opracowania tworzone w instytucji gwarancyjnej służą innym instytucjom sektora finansowego. Sama zaś instytucja może na ich podstawie prowadzić działalność doradczą wobec członków systemu gwarancyjnego. Szersze są także uprawnienia nadzorcze i kontrolne. Instytucja gwarancyjna ma ugruntowaną pozycję w krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Oznacza to także odpowiednie porozumienia z innymi członkami *safety net* w sprawie interwencji i współdziałania w sytuacjach kryzysowych. Tym samym silny *risk minimizer* nie musi być jednoznacznie kojarzony z bogatą, nadmiernie dofinansowaną instytucją. W przypadku kryzysu nie działa on bowiem sam i nie musi akumulować środków niezbędnych do wypłaty depozytów w największym z banków lub do udzielenia pomocy każdej instytucji członkowskiej.

Wydaje się, że model ten w najszerszym i najlepszym stopniu dywersyfikuje ryzyko związane z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów rozdzielając je w sposób przedstawiony na rysunku 6.

Rysunek 6. Możliwa dywersyfikacja ryzyka systemu gwarancyjnego



Źródło: Opracowanie własne.

Stosując koasekurację instytucja zapewnia ponoszenie ryzyka związanego z ochroną wkładów nie tylko przez uczestników systemu ale także przez deponentów banków (1). Wprowadzając opłatę wstępną czyni system bardziej sprawiedliwym – koszty jego finansowania, nawet po osiągnięciu określonego stopnia kumulacji funduszu, ponoszą starzy i nowi członkowie systemu (2). Ustalając finansowanie z pomocą składek ustalanych według ryzyka w bardziej sprawiedliwy sposób dzieli się ono na banki słabsze i silniejsze (3). Określone zasady współpracy między instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego kraju zapewniające współdziałanie w razie kryzysu i współfinansowanie jego skutków rozkładają ryzyko na inne instytucje *safety net* (4). Podobnie działa ustalenie współfinansowania działalności instytucji gwarancyjnej (5) oraz publicznej lub mieszanej administracji systemem, czyli udziału w jego władzach przedstawicieli innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju (6).

Wydaje się, że takie podejście do ryzyka związanego z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów jest słuszne z punktu widzenia jego znaczenia i funkcji, jakie ma spełniać w sektorze finansowym. Dywersyfikacja ryzyka pozwala na lepsze zapanowanie nad ewentualnymi problemami. W funkcjonowanie systemu zaangażowanych jest wówczas więcej podmiotów, żywotnie zainteresowanych

jego dobrą kondycją. Charakter systemu gwarantowania wynika z jego funkcji stabilizatora sektora i strażnika bezpieczeństwa jego uczestników. A temu odpowiada skuteczna ochrona przed ryzykiem związanym z funkcjonowaniem ochrony wkładów.



Na zakończenie rozważań co do dylematów teoretycznych i kryteriów wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów podsumujmy czynniki wpływające na jego kształt. Podstawowym kryterium wyboru systemu jest określenie celu jego funkcjonowania. Jeśli celem jest dostosowanie do norm międzynarodowych, wówczas to one zdecydują o formule systemu. Jeśli celem jest ochrona deponentów i stabilizowanie sytuacji w krajowym sektorze bankowym, równie ważne będą warunki wewnętrzne.

Rozważając szczegółowo formułę działania systemu, należy zwrócić uwagę na szereg kryteriów:

- 1) cel podstawowy systemu gwarancyjnego;
- 2) czynniki zewnętrzne³⁹:
 - ❖ normy międzynarodowe, w tym: Wytoczne Forum Stabilności Finansowej oraz zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego,
 - ❖ bezwzględnie obowiązujące regulacje światowe, w tym skuteczna w Unii Europejskiej Dyrektywa 94/19/WE,
 - ❖ rozwiązania przyjęte w innych krajach i ich doświadczenia, w tym poziom i zakres gwarancji oferowany przez ich systemy gwarancyjne;
- 3) czynniki wewnętrzne:
 - ❖ uwarunkowania gospodarcze, w tym: poziom działalności gospodarczej, polityka monetarna, rozwiązania podatkowe,
 - ❖ stan sektora finansowego, w tym:
 - kondycja instytucji finansowych,
 - skala zagrożeń występująca w systemie,
 - struktura organizacyjna systemu,
 - kształt sieci bezpieczeństwa finansowego, jej uprawnienia i obowiązki oraz zasady koordynacji działań poszczególnych ogniw, w tym instytucji gwarancyjnej,
 - poziom koncentracji w sektorze,
 - struktura własnościowa,
 - poziom konkurencyjności,
 - charakterystyka rynku depozytów;

³⁹ Zostaną szczegółowo opisane w następnym rozdziale pracy: *Systemy gwarantowania depozytów w świetle doświadczeń międzynarodowych*.

Bezpieczny Bank

- ❖ obowiązujący porządek prawny;
- ❖ stan systemów księgowych i sprawozdawczych,
- ❖ nadzór i regulacje obowiązujące w sektorze, w tym podejmowane działania i strategie postępowania wobec upadających banków oraz ich restrukturyzacji, a także:
- ❖ zdobyte doświadczenia praktyczne instytucji gwarancyjnej, w systemach w których już funkcjonuje, a nie jest dopiero tworzona.

ROZDZIAŁ III

**SYSTEMY GWARANTOWANIA
DEPOZYTÓW W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ
MIĘDZYNARODOWYCH**

W poprzednich rozdziałach pracy przedstawiono teoretyczne aspekty związane z funkcjonowaniem systemów gwarantowania depozytów na świecie. Pierwszy z nich w sposób ogólny opisał po co potrzebne są w ogóle takie systemy, dlaczego powstały i jakie przyniosły zagrożenia. Analiza teoretyczna pokazała, że problemy związane z ich działaniem można minimalizować poprzez odpowiedni dobór formuły funkcjonowania instytucji gwarancyjnej. Dylematy związane ze szczegółowymi kwestiami wyboru tej formuły zostały przedstawione w drugim rozdziale pracy. Na tym tle zaprezentowano teoretyczne modele funkcjonowania systemów gwarancyjnych. Zostaną one teraz odniesione do instytucji ochrony wkładów działających w praktyce na świecie.

Jak okaże się, państwa, które zdecydowały się na wprowadzenie instytucji gwarancyjnych, wykorzystały możliwości różnorodnego ich kształtowania. Przyjęły tym samym niekiedy bardzo odmienne modele instytucji gwarancyjnej. Po przedstawieniu szczegółów rozwiązań stosowanych na świecie w ujęciu syntetycznym, bliższa uwaga skierowana zostanie na charakterystykę amerykańskich doświadczeń w tym zakresie. Stany Zjednoczone odgrywają szczególną rolę w powstaniu i rozwoju idei gwarantowania depozytów na świecie. To tu powstał pierwszy powszechny system, to tu wdrażane są nowatorskie rozwiązania. Analiza bogatych doświadczeń tego kraju pozwala na ich wykorzystanie przy wprowadzaniu nowych systemów gwarancyjnych lub zmianie już funkcjonujących. Osobne miejsce znajdzie także bardziej szczegółowa charakterystyka instytucji z krajów Unii Europejskiej, które zasługują na uwagę z polskiego punktu widzenia. Interesujące są szczególnie procesy ich powstawania, z uwzględnieniem dwóch podstawowych przyczyn: walka z kryzysem w sektorze oraz dostosowanie do regulacji unijnych, a także przyjęte w poszczególnych krajach rozwiązania szczegółowe i możliwe scenariusze rozwoju idei gwarantowania depozytów.

Na zakończenie rozdziału przybliżone zostaną nieformalne zalecenia oraz normy prawne dotyczące idei gwarancji depozytów obowiązujące na świecie. Ich pojawianie się ma związek z utrzymującą się tendencją do internalizacji tych zagadnień. Obowiązujące regulacje podlegają ponadto procesom zmian adekwatnie do tendencji we współczesnej bankowości.

III.1. ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE NA ŚWIECIE

Instytucje gwarantowania depozytów to najbardziej niejednorodny element sieci bezpieczeństwa finansowego kraju⁴⁰. Dodatkowo, w porównaniu z bankami centralnymi i nadzorcami sektora, instytucje te mają krótką historię i w związku z tym odpowiednio uboższe doświadczenia.

Posługując się dostępnymi informacjami można dokonać dość szczegółowego opisu 86 systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących na świecie (ujęto odrębnie dwa systemy niemieckie). Na potrzeby niniejszej pracy udało się zebrać takie dane, aby zestawienie ujęte w Aneksie oraz przeprowadzona w tym rozdziale syntetyczna charakterystyka były jak najpełniejsze. Najbogatszymi źródłami danych okazały się:

- ❖ zestawienia Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w tym: G. Garcia, *Deposit insurance: A Survey of Actual and Best Practices*, IMF Working Paper 99/54, 1999,
- ❖ wiadomości ze stron internetowych instytucji gwarancyjnych, banków centralnych, stowarzyszeń: *International Association of Deposit Insurers*, *European Forum of Deposit Insurers* oraz Banku Światowego i Banku Rozrachunków Międzynarodowych,
- ❖ przeglądy rozwiązań światowych dokonane na podstawie ankiet przeprowadzonych przez stowarzyszenie IADI,
- ❖ dane pozyskane bezpośrednio (z udziałem autorki) przez BFG, a umieszczone w książce *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, pod redakcją W. Baki, E. Kaweckiej-Włodarczak, M. Grzybowski, M. Iwanicz-Drozdowskiej, J. Szambelańczyka, PWE, Warszawa, 2005,
- ❖ książka W. Baki: *Bankowość europejska*, PWN, Warszawa, 2005,
- ❖ opracowanie A. Demirguc-Kunt, B. Karacaovali, L. Laeven: *Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database, Policy Research Working Paper*, Bank Światowy, czerwiec 2005.

Dzięki uzyskanym informacjom powstać mogło zestawienie charakterystyki wszystkich 86 systemów według stanu na 30 VI 2006 r., ujęte w 5 tablicach (Tablica A1. Funkcje instytucji gwarancyjnych; Tablica A2. Szczegóły dotyczące gwarantowania depozytów; Tablica A3. Finansowanie instytucji gwarancyjnych; Tablica A4. Uczestnicy systemów gwarantowania; Tablica A5. Zarządzanie instytucjami gwarancyjnymi) w Aneksie I: *Zestawienie danych o istniejących instytucjach gwarantowania depozytów*. Na ich podstawie można dokonać syntetycznej charakterystyki systemów w podziale na regiony świata. Jeśli w danym kraju działają odrębne systemy gwaran-

⁴⁰ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank nr 1 (26) 2005, s. 29.

Problemy i poglądy

cyjne dla różnego typu instytucji, w zestawieniu ujęto jedynie system dla banków komercyjnych. Obok systemów obowiązkowych analizą objęto także te dobrowolne. Dlatego też charakterystyka dotyczy zarówno niemieckiego systemu obowiązkowego jak i dobrowolnego.

Tablica 8. Liczba systemów gwarancyjnych na świecie

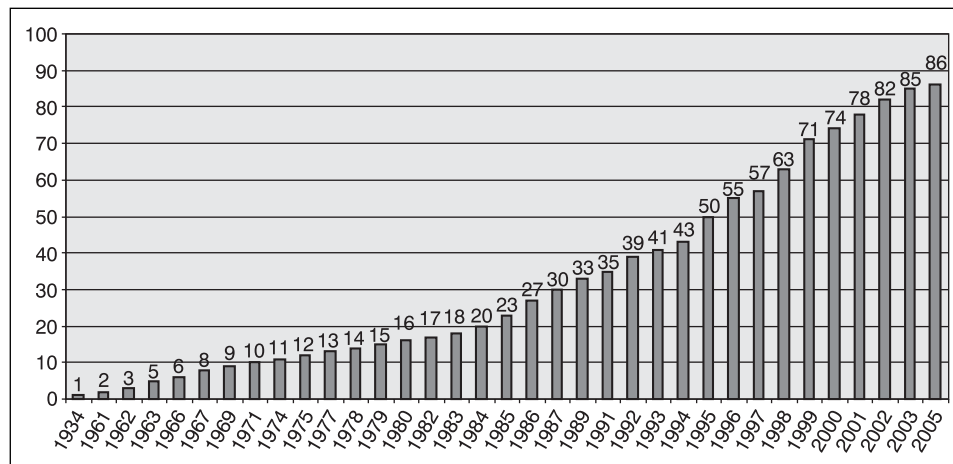
Region	Liczba systemów
Europa	43
(w tym UE) ⁴¹	(26)
Ameryka Północna	2
Ameryka Łacińska	19
Azja	11
Afryka* i Bliski Wschód	11
Razem	86

* Kraje Afryki: Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Kongo, Republika Środkowoafrykańska. Czas opisano wspólnie, gdyż tworzą one jeden system Afryki Środkowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Na rysunku 7 widać, że przyspieszenie powstawania systemów gwarantowania depozytów dokonało się dopiero w latach 80., a najwięcej, bo ponad 20 systemów

Rysunek 7. Liczba systemów gwarancyjnych w poszczególnych latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

⁴¹ Jako, że charakterystyka dokonana została na podstawie stanu na 30 VI 2006 r., nie obejmuje zmian dokonanych po tym dniu, w tym rozszerzenia UE o Bułgarię i Rumunię.

powstało w latach 1995–2000. Różnią się one od siebie nie tylko formą organizacyjną, ale także zasadami działania i funkcją, jaką spełniają w krajowym sektorze finansowym. Dlatego też szczegółowa charakterystyka wszystkich funkcjonujących dziś instytucji gwarancyjnych przedstawiona zostanie według 5 głównych kryteriów. Będą to:

- ❖ podstawowy zakres uprawnień systemów (podrozdział III.1.1.1.),
- ❖ zasady gwarantowania wkładów (III.1.1.2.),
- ❖ sposób finansowania (III.1.1.3.),
- ❖ zasady uczestnictwa w systemie (III.1.1.4.),
- ❖ sposób jego administracji (III.1.1.5.).

III.1.1. Charakterystyka ogólna według wybranych kryteriów

III.1.1.1. PODSTAWOWY ZAKRES UPRAWNIEŃ SYSTEMÓW

Głównym kryterium podziału funkcjonujących systemów gwarantowania depozytów jest podstawowy zakres ich działania. Wyróżniamy instytucje typu *pay box* realizujące jedynie wypłaty depozytów gwarantowanych i *risk minimizers* o rozszerzonych funkcjach.

Tablica 9. Liczba systemów *pay box* i *ex ante* – statystyka światowa

Region	System <i>pay box</i>	System <i>risk minimizer</i>
Europa	32	11
(w tym UE)	(18)	(8)
Ameryka Północna	0	2
Ameryka Łacińska	5	7
Azja	2	5
Afryka i Bliski Wschód	10	1
Razem	49	26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Analiza dostępnych danych dla 75 z omawianych 86 systemów pokazuje, że 49 z nich są to systemy *pay box*. Stanowi to 57% wszystkich systemów (zaś 65% tych, dla których zebrano odpowiednie dane). 30% (35%) zaś to systemy *risk minimizer*. Systemy prostsze typu *pay box* dominują zdecydowanie w Afryce i na Bliskim Wschodzie, ale także są w przewadze w Europie. Na pozostałych kontynentach więcej państw przyjęło systemy typu *risk minimizer*.

Problemy i poglądy

III.1.1.2. ZASADY GWARANTOWANIA WKŁADÓW

Najbardziej czytelnym porównaniem zakresu gwarancji w poszczególnych krajach jest sprowadzenie limitu ochrony do wspólnej waluty, np. euro. Obecnie (stan na 1 stycznia 2006 r.) 41 państw, czyli 48% wszystkich systemów (a prawie 50% wśród systemów, dla których udało się zebrać dane), stosuje limit równy lub wyższy 20 000 EUR (który jest standardem dla krajów Unii Europejskiej).

Tablica 10. Szczegóły gwarancji – statystyka światowa

Region	Limit gwarancyjny równy/większy 20 000 EUR	Koasekuracja
Europa	30	16
(w tym UE)	(23)	(12)
Ameryka Północna	2	0
Ameryka Łacińska	2	4
Azja	5	0
Afryka i Bliski Wschód	2	2
Razem	41	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Z 41 systemów posiadających limit gwarancji równy lub większy niż 20 000 EUR, większość stanowią kraje europejskie. Widać, że w ich przypadku normy unijne stały się w tym zakresie decydujące. Spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej jedynie Litwa, Łotwa i Estonia nie dostosowały jeszcze limitu do wymaganego dyrektywą poziomu, choć przyjęły ścieżkę dojścia do niego. Większość państw z innych regionów świata, głównie z krajów słabiej rozwiniętych, przyjęło limit niższy.

27% wszystkich systemów światowych (a 29% spośród tych, dla których zebrano dane – dla 6 z nich brak danych) zastosowało koasekurację, czyli współudział deponenta w realizacji gwarancji. Ten element dywersyfikacji ryzyka związanego z ochroną depozytów, choć stosunkowo łatwy do zastosowania i jednocześnie czytelny dla publiczności, nie jest o dziwo bardzo popularny. Fakt ten można by powiązać z niskimi limitami gwarancyjnymi w wielu krajach – ochrona dotyczy niewielkich wkładów, więc niechętnie „karze się” deponentów dodatkowo współodpowiedzialnością za upadek banku. Jednak badania nie potwierdzają takiej zależności – kraje stosujące koasekurację nie należą w większości do grupy systemów o najwyższym limicie ochrony.

III.1.1.3. SPOSÓB FINANSOWANIA

W ramach porównania zastosowanych rozwiązań w zakresie finansowania zwraca uwagę sposób i umiejscowienie w czasie wpłaty składek przez członków systemu ochrony – *ex post* czy *ex ante*, konstrukcja składki, ewentualna kapitalizacja środków w instytucji gwarancyjnej oraz dodatkowe źródła jej finansowania. Choć także w tej kategorii nie udało się uzyskać danych dla wszystkich 86 systemów, to można wysnuć pewne prawidłowości.

Tablica 11. Szczegóły finansowania systemów – statystyka światowa

Region	Systemy		Podstawa składki			Zróżnicowanie według ryzyka	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
	<i>ex ante</i>	<i>ex post</i>	depozyty ogółem	depozyty gwar.	inne			
Europa	31	9	5	28	7	10	14	27
(w tym UE)	(19)	(5)	(1)	(17)	(7)	(7)	(8)	(20)
Ameryka Północna	2	0	1	1	0	2	1	2
Ameryka Łacińska	16	0	6	8	1	3	4	10
Azja	10	0	5	5	0	1	1	5
Afryka i Bliski Wschód	9	1	4	0	4	0	3	7
Razem	68	10	21	42	12	16	23	51

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Większość systemów wybrało finansowanie *ex ante* – 68, czyli 79% systemów (a ponad 87% z tych, dla których udało się zebrać odpowiednie dane). W Europie: 31 instytucji, czyli 72%, ma systemy *ex ante*. Najpopularniejszym rozwiązaniem na świecie jest fundusz *ex ante* z rocznymi składkami banków – członków systemu. Docelową wielkość funduszu określono przy tym jedynie w 23 systemach, czyli w 34% wszystkich systemów *ex ante* (których akumulacja funduszu *de facto* dotyczy). Najczęściej docelowa kwota jest określona jako część depozytów gwarantowanych w systemie (Belgia, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Litwa, Serbia, Szwecja, Kazachstan, Brazylia, Jamajka) lub depozytów ogółem w systemie (Dania, Macedonia, Rumunia, Kenia, Tanzania, Kolumbia, USA). Może być ona także określona według kapitałów własnych instytucji (Nigeria), kwotowo (Malta, Wielka Brytania) albo też kwotowo lub według depozytów w systemie (Argentyna). Po osiągnięciu poziomu docelowej składki mogą być zwracane (USA), zmniejsza-

Problemy i poglądy

ne (Chorwacja, Finlandia), zawieszane (Dania) lub zawieszane jedynie na następny okres (Hiszpania). W przypadku depozytów gwarantowanych ustalono wielkość docelową od 0,5% w Belgii do 5% w Chorwacji i Brazylii. W przypadku depozytów ogółem od 1,25% w USA do 30% w Rumunii. Jak widać więc różnice w tym zakresie są bardzo duże.

Stawki opłat na fundusze gwarancyjne najczęściej są ustalane w odniesieniu do:

- ❖ depozytów gwarantowanych – w 42 państwach, czyli 50% ogółem,
- ❖ depozytów ogółem – w 21 państwach, czyli 25% ogółu,

a także do:

- ❖ aktywów ważonych ryzykiem (w Europie w: Austrii i w Norwegii),
- ❖ funduszy własnych (Holandia, Luksemburg),
- ❖ zobowiązań wobec deponentów (Niemcy – zarówno system obowiązkowy, jak i dobrowolny),
- ❖ należności nieregularnych (Afryka Środkowa, Kenia, Tanzania).

Niektóre kraje zdecydowały się na opracowanie modelu różnicowania składek. Stało się tak w 16 systemach (19%). Najbardziej zaawansowane wprowadzono we Francji, Niemczech (system dobrowolny), Kanadzie, Kolumbii, Peru, Rumunii, USA, Włoszech, na Tajwanie, w Turcji oraz w Argentynie w odniesieniu do składki dodatkowej. Prostsze rozwiązania są stosowane w Finlandii, Norwegii, Portugalii, Szwecji i w państwach afrykańskich. Plany wprowadzenia takich rozwiązań lub ich prawną możliwość mają także: Brazylia, Chorwacja, Ekwador, Korea Południowa, Meksyk, Nikaragua, Salwador, Urugwaj.

Aby system finansowania był jak najbardziej sprawiedliwy 18 państw (21% ogółu) zadbało o rozłożenie obciążeń między nowymi a starymi członkami systemu. W tym kontekście wprowadziły one opłatę wstępną dla wszystkich nowych członków:

- ❖ ustaloną kwotowo (Estonia, Cypr, Litwa, Macedonia, Portugalia, Słowacja);
- ❖ uzależnioną od kapitału banku (Albania, Bułgaria, Rumunia, Turcja, Ukraina, Węgry, Korea Płd.);
- ❖ uzależnioną od wielkości aktywów banku (Kolumbia);
- ❖ zależną od kilku pozycji bilansowych banku (Chorwacja);
- ❖ odnoszącą się do porównania nowego członka z pozostałymi (Grecja);
- ❖ mającą podstawę taką jak opłata roczna (Niemcy, Wielka Brytania).

III.1.1.4. ZASADY UCZESTNICTWA W SYSTEMIE

W tej kategorii kraje wykazały największą jedynomyślność. Jedynie nieliczne systemy zdecydowały się na wprowadzenie dobrowolności członkostwa w systemie gwarancyjnym.

Tablica 12. Uczestnictwo w systemie – statystyka światowa

Region	Uczestnictwo	
	obowiązkowe	dobrowolne
Europa	40	2
(w tym UE)	(25)	(1)
Ameryka Północna	1	1
Ameryka Łacińska	19	0
Azja	7	3
Afryka i Bliski Wschód	9	1
Razem	76	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Dobrowolne uczestnictwo przyjęto jedynie w: najstarszym systemie niemieckim, Szwajcarii, USA (dla części banków), Mikronezji, Sri Lance, Wyspach Marshalla, w systemie Afryki Środkowej. Tym samym około 90% wszystkich istniejących systemów jest obowiązkowych (dla 3 systemów nie udało się zebrać danych).

III.1.1.5. SPOSÓB ADMINISTRACJI SYSTEMU

Sposób administrowania i zarządzania systemami gwarancyjnymi jest kolejnym elementem bardzo różnie rozwiązywanym na świecie.

Najwięcej, bo ponad 62% systemów przyjęło administrację publiczną. 23% systemów ma administrację mieszaną, zaś 14% prywatną. Poszczególne systemy przyjęły odmienne sposoby zarządzania instytucjami gwarancyjnymi, a organy tych instytucji zyskały rozmaite uprawnienia. Wynikają one także z różnorodnego usytuowania tych instytucji w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Na drodze do wzmocnienia tej sieci państwa decydują się na przykład na połączenie funduszu gwarantowania depozytów bankowych z innymi funduszami sektora finansowego. System gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów jest zarządzany przez jedną instytucję w Belgii, Estonii, Francji, Holandii, Irlandii, Litwie, Danii, Wielkiej Brytanii. Gwarancje „pod jednym dachem” wynikają z konsolidacji wewnętrznej i na zewnątrz sektora, globalizacji usług, a także po prostu z wymogów racjonalności. Dodatkowo w Wielkiej Brytanii i Korei system taki został połączony z ubezpieczeniowym systemem gwarancyjnym tworząc gwaranta zintegrowanego dla całego krajowego systemu finansowego.

Tablica 13. Administracja systemów – statystyka światowa

Region	Administracja systemów		
	prywatna	mieszana	publiczna
Europa	9	14	20
(w tym UE)	(7)	(13)	(6)
Ameryka Północna	0	0	2
Ameryka Łacińska	3	3	13
Azja	0	2	9
Afryka i Bliski Wschód	0	1	9
Razem	12	20	53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

III.1.2. Klasyfikacja systemów według modeli teoretycznych

W drugim rozdziale pracy sformułowane zostały teoretyczne modele systemów gwarantowania depozytów. Ich charakterystyka możliwa była dzięki wcześniejszym rozważaniom na temat dylematów dotyczących wyboru formuły funkcjonowania tych systemów. Znając szczegóły dotyczące istniejących w praktyce instytucji gwarancyjnych można dokonać próby ich zaklasyfikowania do poszczególnych grup modeli. Przypomnijmy, że na bazie podstawowego podziału systemów na *pay box* i *risk minimizer* wyodrębniono następujące modele:

- ❖ system „prosty”: *simple pay box* (**PB0**),
- ❖ systemy „kryzysowe”: *crisis pay box/risk minimizer* (**PB1/RM1**),
- ❖ systemy „stabilne”: *stable pay box/risk minimizer* (**PB2/RM2**),
- ❖ systemy „zaawansowane”: *advanced pay box/risk minimizer* (**PB3/RM3**),
- ❖ system „rozpychający się w sektorze”: *powerful risk minimizer* (**RM4**).

Zaklasyfikowanie poszczególnych systemów działających na świecie jako konkretnego modelu nie było zadaniem łatwym. Największą trudnością okazał się brak wielu danych dotyczących zakresu działalności systemów, szczególnie jeśli chodzi o systemy typu *risk minimizer*. Można wśród nich na przykład zaobserwować brak skłonności do ujawniania szczegółów działalności pomocowej. Jest to wynikiem z jednej strony niechęci do opisywania problemów banków, a z drugiej faktu, że kwestia wykorzystywania środków publicznych do utrzymywania nieefektywnych podmiotów jest dość problematyczna.

Tablica 14. Klasyfikacja systemów według modeli teoretycznych – ilościowo

	PB0	PB1	PB2	PB3	RM1	RM2	RM3	RM4
Europa	13	0	19	1	0	6	4	0
(w tym UE)	(6)	(0)	(12)	(1)	(0)	(4)	(3)	(0)
Ameryka Północna	0	0	0	0	0	0	0	2
Ameryka Łacińska	1	0	4	0	0	4	3	0
Azja	0	0	2	0	0	2	3	0
Afryka i Bliski Wschód	6	0	4	0	0	1	0	0
Razem	20	0	29	1	0	13	10	2

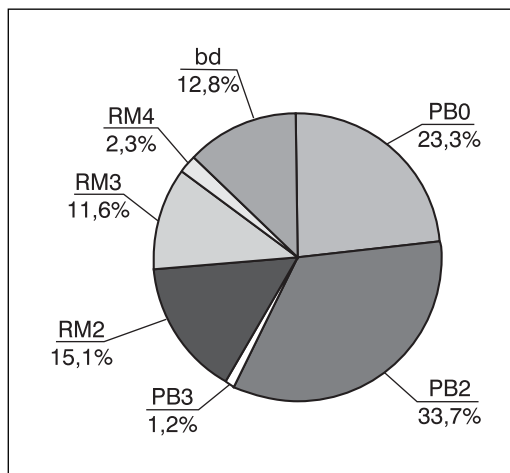
Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

W czasie klasyfikacji modeli posłużono się ich ogólną charakterystyką przedstawioną w rozdziale 2.7. W szczególności zaś uznano, że:

- ❖ do modeli najprostszych PB0 zaliczyć należy instytucje, które są najskromniejsze, o małym zapleczu, korzystające ewentualnie jedynie z dorobku innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, głównie banku centralnego (często też są po prostu jego częścią),
- ❖ zauważono wiele podobieństw między systemami z grupy PB2, czyli „stabilnych” *pay boxes*, a grupą PB0, czyli modeli najprostszych; aby dokonać zróżnicowania tych systemów założono, że modele najprostsze to te spośród *pay boxes*, które mają najmniejsze własne zaplecze, czyli w praktyce są częścią innej instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju (najczęściej banku centralnego) i/lub finansują się w systemie *ex post*, czyli nie prowadzą analiz niezbędnych do wcześniejszego wyliczenia stawek opłat i zapotrzebowania instytucji gwarancyjnej na fundusze;
- ❖ cechami odróżniającymi modele „stabilne” od „zaawansowanych” jest przede wszystkim zastosowanie tych spośród opisanych wcześniej (patrz rysunek 6, s. 56) elementów dywersyfikujących ryzyko związane z istnieniem instytucji gwarancyjnej, które wymagają dodatkowych umiejętności ze strony samej instytucji (zastosowanie koasekuracji, wprowadzenie opłaty wstępnej, ustalenie składek według ryzyka),
- ❖ sam fakt różnicowania składek według ryzyka nie jest powodem zakwalifikowania systemu do grupy „zaawansowanej”, jeśli stosuje on najprostsze metody oceny banków (czyli np. jedynie według współczynnika wypłacalności).

Brak odpowiednich danych nie pozwolił na zaklasyfikowanie 11 systemów, w tym 7 systemów z Ameryki Łacińskiej i 4 systemów z Azji. Pozostałe 74 systemy można podzielić na 5 grup. Najbardziej liczna okazała się grupa systemów „stabilnych” *pay box* (PB2).

Rysunek 8. Udział poszczególnych modeli teoretycznych na świecie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabelicy 14.

rzania ich funkcji ani w kierunku modeli „zaawansowanych”, ani w kierunku *risk minimizers*.

Po drugie, spośród sklasyfikowanych systemów nie ma obecnie tych z grupy „kryzysowych”. Nie oznacza to jednak, że nie możemy ich gdzieś odnaleźć. Systemy te istniały na pewnych etapach rozwoju dzisiejszych instytucji gwarancyjnych, lecz zdołano już je zastąpić innymi modelami. Systemy te istnieją także przypuszczalnie poza analizowaną grupą. Kilka państw w procesie przechodzenia od gwarancji domniemanych (*implicite*) do formalnych (*explicite*) stosuje modele kryzysowe. Tak dzieje się m.in. w kilku krajach Azji: Malezji, Tajlandii, Indonezji, Turkmenistanie czy Hongkongu. Generalnie bowiem modele „kryzysowe” stosowane są w ekstremalnych sytuacjach, w jakich znalazł się sektor bankowy lub w procesie przechodzenia od gwarancji *implicite* do *explicite*.

Po trzecie, w praktyce trudno zaobserwować „zaawansowane modele” typu *pay box*. Wyjątek stanowi dobrowolny prywatny system gwarancyjny w Niemczech, który jako system *pay box* prowadzi zaawansowaną metodę różnicowania składki, co pozwala na zaliczenie go do grupy PB3. Poza tym wyjątkiem okazało się, że cechy wyróżniające modele bardziej zaawansowane można odnaleźć jedynie wśród *risk minimizers*. Do grupy tej zakwalifikowane zostały systemy:

- ❖ z Unii Europejskiej: Francji (rozbudowana działalność analityczna, w tym skomplikowany proces różnicowania składki według ryzyka związanego z działalnością banków), Hiszpanii (wyjątkowo szerokie uprawnienia stosowane

Z przeprowadzonej analizy szczegółowej, która pozwoliła na przedstawienie powyższego zestawienia, nasuwa się kilka wniosków dotyczących formuły funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów na świecie.

Po pierwsze, najliczniejszą grupą są „stabilne” systemy, przy czym przewagę mają tu *stable pay boxes* (PB2). Wynika to po części z dość dobrej sytuacji wielu sektorów bankowych na świecie, w szczególności tych, które zadbały o odpowiedni rozwój instytucjonalny poprzez m.in. powołanie do życia gwaranta depozytów. Z drugiej strony modele stabilne wystarczająco dobrze spełniają swoją rolę jako ochrona dla drobnych deponentów. Państwa nie widzą zatem konieczności rozsze-

- w praktyce w zakresie restrukturyzacji banków), Włoch (najbardziej chyba skomplikowany system oceny ryzyka w bankach członkowskich);
- ❖ spoza Unii: Turcji (kompleksowy system oceny banków w procesie różnicowania składek);
 - ❖ z Ameryki Łacińskiej: Kolumbii i Peru (zaawansowane systemy różnicowania składek) oraz Meksyku (szerokie uprawnienia w zakresie restrukturyzacji banków stosowane z powodzeniem w praktyce);
 - ❖ z Azji: Japonii i Korei (duża rola stabilizacyjna w sektorze z wykorzystaniem uprawnień restrukturyzacyjnych) oraz Tajwanu (zaawansowany model różnicowania składek opłat według ryzyka).

Po czwarte, do modeli o najszerszych uprawnieniach, czyli wyraźnie „rozpychających” się w sektorze, zaliczyć można jedynie instytucje gwarancyjne USA i Kanady – obie mają bardzo dobrze rozbudowany system analityczny, różnicują stawki według ryzyka, posiadają uprawnienia nadzorcze.

Po piąte, w wielu przypadkach instytucje gwarancyjne przechodziły znaczne przeobrażenia adekwatne do sytuacji w sektorze bankowym. Dobrym tego przykładem są systemy Argentyny, Meksyku, Japonii i Korei. Na zakończenie rozważań przybliżmy zatem krótko ich doświadczenia.

W Argentynie instytucja gwarancyjna wcześniej działająca jako „stabilny” *risk minimizer* została w obliczu kryzysu sektora finansowego przekształcona w system „kryzysowy”. Stało się to za sprawą dodatkowych uprawnień, jakie otrzymała w zakresie pomocy płynnościowej dla banków. Dziś SEDESA ewoluuje raczej w kierunku modelu „zaawansowanego” – dodatkową stawkę opłat na fundusz gwarancyjny ustalono tu w zależności od ryzyka. W praktyce nie było jeszcze potrzeby jej zastosowania⁴².

W Meksyku instytucje gwarancyjne działające od początku były modelami *risk minimizers*. Te działające przed obecnym IPAB, czyli FONAPRE i FOBA-PROA były raczej modelami RM1. FONAPRE oferowała bardzo szeroką pomoc dla banków, zaś FOBA-PROA pełne gwarancje i szeroką pomoc dla banków w kryzysie przy niskim poziomie składek i partycypowaniu w nich banku centralnego. Dzisiejszy instytut IPAB zachował szerokie uprawnienia w zakresie restrukturyzacji banków, które stosuje z powodzeniem w praktyce. Fakt ten wraz z tendencją do zmniejszania bardzo wysokiego limitu gwarancyjnego świadczy o możliwości zakwalifikowania go już do modelu RM3⁴³.

Także w Japonii instytucja gwarancyjna w czasie kryzysu bankowego musiała stać się „kryzysowym” *risk minimizer*. Oferowała wówczas pełne gwarancje oraz pomoc dla banków przekraczającą limit środków gwarantowanych. Powoływała

⁴² Szerzej: B. Zdanowicz, *System ochrony depozytów w Brazylii i Argentynie*, Bezpieczny Bank nr 3/4(24/25)/2004, s. 224–232.

⁴³ Szerzej: B. Zdanowicz, *System gwarantowania depozytów w Meksyku*, Bezpieczny Bank nr 2(23)/2004, s. 88–97.

także dodatkowe instytucje współpracujące z nią w zakresie restrukturyzacji sektora. Dziś w sytuacji ustabilizowanej instytucja gwarancyjna jest typowym przykładem „zaawansowanego” *risk minimizer* o dużej roli stabilizacyjnej w sektorze sprawowanej przy współpracy szeregu instytucji z nią powiązanych. Podobna sytuacja zdarzyła się w Korei Południowej. Ponadto oba systemy prowadzą prace studialne nad możliwością wprowadzenia stawek opłat wyznaczanych według ryzyka instytucji członkowskich⁴⁴.

III.1.3. Doświadczenia USA

III.1.3.1. POCZĄTKI NAJSTARSZEGO SYSTEMU GWARANCJI DEPOZYTÓW NA ŚWIECIE:

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION

Federal Deposit Insurance Corporation to najstarsza działająca obecnie instytucja gwarantująca depozyty bankowe na świecie. Powstała w 1933 roku, w związku z chęcią zapewnienia stabilizacji gospodarki oraz przeciwdziałania kryzysowi w sektorze finansowym. Nowa instytucja wdrażać miała przyjęty plan tymczasowy, którego podstawy określało prawo bankowe. Osobna ustawa będąca podstawą dla działalności FDIC: *Federal Deposit Insurance Act* została przyjęta później – 21 września 1950 r.⁴⁵

W okresie przed stworzeniem powszechnego systemu gwarantowania funkcjonowały w USA gwarancje stanowe. Do lat 30. XX wieku nie było bowiem woli politycznej do ustanowienia systemu na szczeblu federalnym. Pierwszy system zabezpieczania płynności banków komercyjnych *Suffolk* powstał w 1820 roku. Był prywatną inicjatywą banków Nowej Anglii. Rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji pełnił w nim *Suffolk Bank of Boston*. Z kolei pierwszy typowo stanowy system gwarancyjny powstał w stanie Nowy Jork w 1829 r. Do 1858 roku powstało dalszych 5 systemów w stanach: Vermont, Indiana, Michigan, Ohio, Iowa. Akumulowały one fundusz gwarancyjny lub/i opierały się na udzielaniu przez banki gwarancji wzajemnych. Chroniły deponentów gwarantując wszystkie zobowiązania lub jedynie emitowane noty bankowe. Nie występowały przy tym limity gwarancji. Pierwsze stanowe systemy zakończyły działalność w 1866 r., co było związane między innymi z tendencją wśród banków do wychodzenia z tych systemów wraz ze zmianą licencji bankowej ze stanowej na federalną⁴⁶.

⁴⁴ Szerzej: J. Majewska, I. Sowińska, *Państwa Azji* [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie* (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 343–368.

⁴⁵ Szerzej o historii systemów gwarantowania depozytów w USA: *A brief history of deposit insurance in United States*, FDIC 1998 dostępny na: www.fdic.gov/bank/historical/brief oraz T. Obal, *Państwa Ameryki Północnej*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie* (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 185–200.

⁴⁶ Tendencję taką wywołało powstanie w 1963 r. krajowego systemu bankowego oraz opodatkowanie w 1965 r. not bankowych wystawianych przez banki stanowe.

Druga fala zainteresowania wprowadzeniem systemów gwarantowania nastąpiła po panice bankowej 1907 roku. Powstały wówczas systemy w stanach o jednooddziałowych bankach: Oklahoma, Kansas, Nebraska, Teksas, Missisipi, Południowa Dakota, Północna Dakota, Waszyngton. Oparte były one na akumulowanym funduszu, a gwarancjami obejmowały całość depozytu. Wszystkie te systemy, po stratach poniesionych w latach 20. XX wieku (w związku z kryzysem rolnym), zbankrutowały.

Już w 1886 roku pojawiła się propozycja federalnego zabezpieczenia depozytów. Do 1933 roku omówiono w Kongresie 150 projektów ustaw dotyczących różnie zorganizowanych, odmiennie finansowanych i działających federalnych systemów gwarancyjnych. Większość z nich opierała się na założeniach istnienia funduszu pochodzącego ze stałych opłat członków. Nie było jednak zgody między przedstawicielami różnych stanów co do jego ostatecznego kształtu. Generalnie w obawie przed relatywnie większymi obciążeniami lepiej rozwinięte stany o większej liczbie banków wieloodziałowych były przeciwnie wprowadzeniu powszechnego systemu. Sprawę przesądziły dopiero skutki Wielkiego Kryzysu lat 1929–1933. Olbrzymia liczba upadłości bankowych skutkowałą zwiększeniem poparcia dla idei gwarancji federalnych. Niemniej jednak nawet wtedy przewodniczący Komitetu Bankowego Izby Reprezentantów Henry Steagall, który popierał idee ubezpieczania depozytów napotkał wiele trudności. Najważniejszym jego przeciwnikiem był Carter Glass, który ponad system gwarancyjny przedkładał inne rozwiązania wzmacniające sektor, np. rozdzielenie bankowości komercyjnej od inwestycyjnej. Jednak większe poparcie idei gwarancji depozytów zarówno wśród niechętnych wcześniej przedstawicieli większych banków wieloodziałowych jak i wśród szerokich rzesz społeczeństwa przyniosło efekty. To właśnie presja opinii publicznej zaważyła na przyjęciu kompromisu i wdrożeniu federalnych gwarancji. Skutkowało to stworzeniem *Federal Deposit Insurance Corporation*.

III.1.3.2. PRZYJĘTE ROZWIĄZANIA

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) objęła wszystkie banki należące do systemu Rezerwy Federalnej⁴⁷ (FED) oraz te banki stanowe, które choć nie należą do FED, to dobrowolnie zdecydowały się na ubezpieczenie depozytów. FDIC nie jest zatem systemem obowiązkowym, ale w praktyce presja otoczenia sprawia, że banków nie należących do niej jest niewiele. Misją FDIC jest utrzymywanie i promowanie stabilności oraz zaufania publicznego w systemie finansowym kraju poprzez gwarantowanie depozytów w bankach i instytucjach oszczędnościowych, nadzór i kontrolę nad instytucjami finansowymi oraz działalność restrukturyza-

⁴⁷ W USA licencję na działalność bankową wydają dla banków stanowych władze stanowe, dla banków federalnych *Office of the Comptroller of Currency*. Tylko banki federalne mają obowiązek przynależności do systemu FED oraz do FDIC.

Tablica 15. Limit gwarancyjny stosowany w FDIC

Lata	Limit (w USD)
I 1934–VI 1934	2 500
VI 1934–1950	5 000
1950–1966	10 000
1966–1968	15 000
1968–1974	20 000
1974–1980	40 000
1980–do dziś	100 000

Źródło: A brief history of deposit insurance in United States, FDIC 1998.

cyjną⁴⁸. FDIC stała się ważnym elementem sieci bezpieczeństwa USA. Zapewnia ograniczone gwarancje depozytów, prowadzi działalność restrukturyzacyjną oraz ma znaczące uprawnienia nadzorcze i kontrolne.

Aktualnie FDIC gwarantuje depozyty do wysokości 100 000 USD na deponenta w danej instytucji. Poziom ten utrzymuje się od 1980 roku (najdłużej w historii) i być może zostanie wkrótce zmieniony. Limit gwarancyjny odnosi się przy tym do poszczególnych klas rachunków, co w praktyce pozwala na korzystanie ze znacznie wyższej ochrony.

FDIC poza gwarantowaniem depozytów prowadzi także działalność restrukturyzacyjną. Jest zatem przykładem systemu *risk minimizer*. W szczególności prowadzone są działania zakupu i przejęcia (*Purchase&Assumption – P&A*) oraz interwencje w działającym banku (*Open Bank Transaction – OBT*). W pierwszym przypadku depozyty gwarantowane zagrożonego banku są przejmowane przez inny. Dodatkowo może dojść do:

- ❖ przejęcia całości lub części aktywów banku zagrożonego przez inny bank,
- ❖ przejęcia pozostałych zobowiązań,
- ❖ rekompensującego transferu środków z FDIC do banku przejmującego.

W ramach pomocy dla banku działającego FDIC może udzielać pożyczek, lokować depozyty, nabywać aktywa i papiery wartościowe, przejmować zobowiązania, dofinansować instytucję. Działania te mają uchronić instytucję przed niewypłacalnością, przywrócić jej normalną działalność. Pomoc obwarowana jest wieloma warunkami. Przede wszystkim instytucja ubiegająca się o nią powinna być w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. FDIC jest przy tym zobligowana do przestrzegania metody najniższego kosztu w wyborze między wypłatą środków deponentom banku upadłego a udzieleniem mu pomocy.

Poza gwarantowaniem wkładów bankowych oraz działalnością restrukturyzacyjną Korporacja ma dodatkowe uprawnienia w sektorze – działa jako czwarta instytucja nadzorcza. Poza FDIC instytucjami nadzorczymi są w USA: Biuro Kontrolera Waluty (*Office of the Comptroller of the Currency*), Zarząd Rezerwy Federalnej (*Board of Governors of the Federal Reserve System*), Urząd Nadzoru nad Instytucjami Oszczędnościowymi (*Office of Thrift Supervisors*). Obowiązuje zasada, że dany nadzorca pełni wobec konkretnego banku funkcję nadzorca głównego. FDIC jest nim dla relatywnie największej grupy instytucji (choć są one z reguły małe).

⁴⁸ Patrz: *Raport roczny, FDIC 2005*, s. 2, dostępny na www.fdic.gov.

O istotnym znaczeniu FDIC wśród tych instytucji świadczy poniższa tablica 16.

Tablica 16. Nadzór bankowy w USA

Instytucja	Liczba nadzorowanych instytucji	Aktywa pod nadzorem (w mld USD)
Federal Deposit Insurance Corporation	5616	1468,2
Comptroller of the Currency	2231	3414,6
Board of Governors of the Federal Reserve System	991	1644,6
Office of Thrift Supervision	1067	934,0
Razem	9905	7461,4

Źródło: M. Jedliński, *Będzie bezpieczniej*, Gazeta Bankowa, 19 lipca 2004 r.

Administracja FDIC zmieniała się w czasie jej działalności adekwatnie do sytuacji w sektorze bankowym. Od powstania do końca lat 80. XX wieku nie zachodziły poważniejsze zmiany przyjętych rozwiązań prawno-organizacyjnych. Sektor bankowy USA nie przeżywał w tym okresie poważniejszych zaburzeń, był stosunkowo bezpieczny. Obowiązywały restrykcyjne regulacje ostrożnościowe zakazujące między innymi tworzenia oddziałów poza stanem macierzystym, a w niektórych przypadkach nawet w obrębie stanu. Umacnianie modelu banku jednooddziałowego prowadziło do dobrej z punktu widzenia FDIC dywersyfikacji ryzyka wielu drobnych podmiotów oraz ograniczania możliwości rozszerzania się paniki bankowej. Sytuacja zmieniła się pod koniec lat 80., kiedy to kryzys wymusił zmiany w sektorze (o tym w dalszej części rozdziału).

FDIC to niezależna agenda rządowa z 5-osobowym zarządem (o 6-letniej kadencji) na czele, składającym się z: przedstawiciela *Comptroller of the Currency*, dyrektora *Office of Thrift Supervision* oraz 3 osób powołanych przez prezydenta za zgodą Senatu, z których przynajmniej jedna powinna mieć doświadczenie nadzorcze z banku stanowego⁴⁹. Spośród tych 3 osób prezydent mianuje prezesa i wiceprezesa Korporacji.

FDIC posiada rozbudowaną sieć oddziałów regionalnych oraz biur terenowych, co jest niezbędne do właściwego wykonywania przede wszystkim funkcji nadzorczej. Każdy z banków jest kontrolowany co 4–5 lat w trybie inspekcji na miejscu (*on site*). Ponadto działalność banków monitorowana jest również z za biurka (*off site*).

⁴⁹ Co ciekawe, nie więcej niż 3 członków zarządu może być członkami tej samej partii politycznej.

Zasady finansowania FDIC bardzo zmieniały się w czasie. Kapitał założycielski FDIC wyniósł 289 mln USD, a składały się nań wpłaty z budżetu federalnego w wysokości 150 mln USD oraz od 12 banków Rezerwy Federalnej – każdy z nich wpłacił połowę swojego zysku za 1933 r. Co istotne, wpłaty te już w 1948 roku zostały zwrócone, na co pozwoliła dobra sytuacja Korporacji⁵⁰.

Przez pierwsze 60 lat FDIC stosowała jednolitą liniową stawkę opłat dla wszystkich banków⁵¹. Jej wysokość była zapisana w statucie Korporacji i mogła być zmieniona jedynie przez Kongres USA. Przez pierwsze 20 miesięcy banki wpłacały do FDIC 0,2% depozytów gwarantowanych. Połowa z tej składki wpłacana była natychmiast, a połowa na żądanie. Składki te tworzyły tymczasowy fundusz gwarantowania depozytów, który następnie zmieniono na *Federal Deposit Insurance Fund*. Zasady finansowania zmieniały się wielokrotnie. Już w 1935 r. składkę zmieniono na 0,083% depozytów ogółem (obciążenia *de facto* przesunięto w ten sposób z banków mniejszych na duże).

Po upadłościach banków w okresie powojennym, w 1950 r. zdecydowano się na wprowadzenie systemu kredytowania przyszłych składek – część dochodu Korporacji netto (po uwzględnieniu wydatków i wypłat gwarantowanych) jest przekazywana pro rata bankom i może być użyta do wpłat przyszłych. W celu obniżenia kosztów banków wprowadzono zasadę „rabatu”. Od całkowitej wielkości zebranej składki odejmowano koszty organizacyjne FDIC oraz koszty działalności gwarancyjnej. Pozostałą kwotę dzielono w proporcji 60/40 i następnie 60% zwracano bankom (w 1960 r. przyznano bankom 66% kwoty, a w 1980 r. ponownie współczynnik ten obniżono do 60%). Dzięki temu mechanizmowi efektywna stawka opłat spadała. W drugim etapie działania FDIC, czyli po 1980 roku, w związku z większym zapotrzebowaniem na środki stawka wzrosła do 0,12%, w 1991 r. podniesiono ją do 0,195%, a następnie do 0,23%.

FDIC miała do 1991 r. jeden fundusz gwarancyjny dla banków. Depozyty w instytucjach oszczędnościowych były ubezpieczone przez oddzielną agencję, która została zniesiona po kryzysie kas oszczędnościowo-pożyczkowych *savings & loans* w latach 80. Odpowiedzialność za te instytucje przejął w 1989 roku oddzielny fundusz administrowany przez FDIC. Dziś zatem Korporacja administruje dwoma funduszami: bankowym funduszem gwarancyjnym *Bank Insurance Fund* oraz funduszem gwarancyjnym kas oszczędnościowo-pożyczkowych *Savings Association Insurance Fund* tworzonych odpowiednio z wpłat banków i instytucji oszczędnościowych.

⁵⁰ T. Obal, *Państwa Ameryki Północnej*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie* (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 201.

⁵¹ Opis zmian zasad finansowania FDIC na podstawie: *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005.

Tablica 17. Działalność FDIC – statystyka dla roku 2005

	Bank Insurance Fund	Savings Association Insurance Fund
Liczba instytucji członkowskich	7748	1108
Liczba instytucji zagrożonych	58	10
Aktywa ogółem instytucji zagrożonych	18 714 mln USD	2 151 mln USD
Liczba instytucji upadłych	0	0
Liczba instytucji, którym obecnie udziela- na jest pomoc	24	3
Zebrane fundusze jako procent depozytów gwarantowanych	1,25%	1,30%

Źródło: Raport roczny FDIC 2005, s. 106.

Docelową wielkość funduszu dla banków wyznaczono na poziomie 1,25% depozytów gwarantowanych⁵². Poziom ten miał zostać osiągnięty w ciągu 15 lat, ale udało się go osiągnąć już w 1995 r. Początkowo, od 1980 r., wielkość funduszu mogła wahać się od 1,10% – wówczas konieczne były opłaty dodatkowe – do 1,40% – wówczas następował zwrot wpłacanych kwot bankom. Nie wstrzymywano zatem zupełnie opłat. W 1996 r. przyjęto limit 1,25% za sżywny. Zarząd FDIC ma przy tym prawo zwiększyć go w roku, na który przewidziany jest wzrost kosztów. Jeśli będzie on niższy i będzie utrzymywał się na tym poziomie dłużej niż rok, wówczas minimalna stawka nie może być niższa od 0,23%. Jeśli poziom przekroczy 1,25%, to wpłaty są bankom zwracane. Dziś nie ma to większego znaczenia, gdyż większość banków nie ponosi żadnych opłat.

O ile pierwsze systemy gwarantowania depozytów w USA można określić mianem „kryzysowych”, to FDIC od początku była modelem bardzo zaawansowanym. W stosunku do wcześniejszych rozwiązań wprowadzono od początku gwarancje ograniczone co do zakresu i wielkości. Dodatkowo nałożono zadania w zakresie restrukturyzacji banków, a także uprawnienia nadzorcze i kontrolne. FDIC jest jedną z czterech instytucji sprawujących w USA nadzór nad bankami. Jednocześnie zapewniono odpowiednie zaplecze analityczne dla wypełniania tak poważnych zadań. Z tych względów (w podrozdziale III.1.2.) zakwalifikowano dzisiejszą FDIC jako model RM4, czyli *powerful risk minimizer*.

⁵² Dla drugiego funduszu SAIF nie wyznaczono terminu dojścia do wymaganego poziomu. Aby w 1996 r. stawki dla obu funduszy mogły być zrównane, kasy S&L musiały jednorazowo dokonać większych wpłat.

III.1.3.3. REFORMY FDIC

Siła FDIC jako modelu RM4 wynika także z możliwości adaptacyjnych tej instytucji do zmieniającej się sytuacji w sektorze oraz nowych uwarunkowań. Długa historia gwarancji depozytów w USA daje możliwość prześledzenia zachodzących w tym zakresie zmian, w tym – szerokiego wachlarza wprowadzanych reform. Programy zmian przedstawiane były przez amerykańskich ekonomistów wielokrotnie. W przeszłości najważniejsze okazały się przyjęte akty: *Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act* (FIRREA) z 1989 r. oraz *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA) z 1991 r.⁵³

Na początku swojej działalności FDIC nie musiała zbyt często wykorzystywać zgromadzonych środków. Jedynie w latach 1934–1939 konieczne stało się zwalczanie skutków Wielkiego Kryzysu. Wartość interwencji wzrosła znacznie dopiero w latach 70. XX wieku, zaś ogromną wielkość osiągnęła w latach 80. na skutek walki z kryzysem kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Unaoczniał on fakt, iż w obliczu poważnego kryzysu finansowego w sektorze instytucja gwarantująca depozyty nie może pozostać osamotniona. Dlatego też nowelizacja ustawy z 1991 r. wprowadziła możliwość zaciągania zobowiązań wobec Skarbu Państwa do wysokości 30 mld USD w razie wykorzystania środków własnych FDIC oraz możliwość pozyskiwania środków z rynku międzybankowego.

Bardzo istotny wpływ na działalność FDIC miała ustawa z 1989 r. FIRREA. Miała ona na celu zreformowanie federalnego systemu gwarantowania depozytów, a także podniesienie zaufania otoczenia do systemu. Zlikwidowała ona Federalne Towarzystwo Ubezpieczeń Oszczędności i Pożyczek oraz instytucję nadzorczą nad kasami oszczędnościowo-pożyczkowymi. Ich zadania przejęła między innymi FDIC. Tym samym zwiększono rolę tej instytucji w systemie.

W okresie kryzysu lat 80. FDIC stała przed wyborem sposobu radzenia sobie z kłopotami według zasady mniejszego kosztu. Najczęściej w całej historii wykorzystywano wsparcie dla przejęć banków w ramach P&A. W 1950 r. wprowadzono możliwość pomocy bankom, aby podtrzymać ich działalność, czyli w ramach OBT. Ta forma pomocy była najlepsza do ochrony banków według doktryny TBTF. FDIC mogła ją zastosować jedynie dla ochrony dużych lub ważnych banków, co zrobiono w przypadku *First Pennsylvania Bank* w 1980 r. oraz *Continental Illinois National Bank* w 1984 r. Jednak po kryzysie lat 80. stwierdzono, że ochrona taka zwiększa znacznie ryzyko pokusy nadużycia. Dlatego też kolejna reforma roku 1991 wprowadzona aktem *FDICIA* utrudniła znacznie możliwość działań w ramach OBT. Teraz musi na nie wyrazić zgodę, po konsultacji z Prezydentem, Zarząd FDIC, Zarząd Rezerwy Federalnej oraz Sekretarz Skarbu. Zgoda ta dotyczyć może jedynie przypadku, gdyby ewentualna upadłość miała zachwiać stabilnością systemu finansowego i gospodarczego.

⁵³ Opis reform FDIC na podstawie wiadomości ze strony internetowej: www.fdic.gov.

Reforma 1991 r. wprowadziła także nowe kryterium wyboru między sposobami interwencji. FDIC musi nie tylko kierować się zasadą niższego kosztu, ale także wybierać metodę najmniej kosztowną dla niej samej. Generalne ograniczenie uprawnień interwencyjnych FDIC po 1991 r. zbiegło się ze zwiększeniem zadań nadzorczych Korporacji. Miało to na celu efektywniejsze zmniejszanie ryzyka wystąpienia zagrożenia w bankach.

Warto w tym miejscu poświęcić uwagę ważnej nowatorskiej zmianie w sposobie finansowania systemu gwarantowania depozytów, jaka dokonała się w FDIC. Także w tej dziedzinie system amerykański stał się prekursorem nowych rozwiązań. Na początku lat 90. zaczęto rozważać wprowadzenie systemu różnicowania składek na podstawie ocen banków. Ustalono, że FDIC powinna w swej ocenie kierować się szeroko akceptowanymi w kraju miarami obiektywnymi i subiektywnymi: współczynnikami kapitałowymi na podstawie raportów finansowych wypełnianych przez banki kwartalnie na potrzeby agencji regulacyjnych oraz ratingami nadzorców (CAMELS) z kontroli na miejscu. Według FDIC wyższy kapitał daje instytucji ochronę przed stratami, a jego ocena daje dobry bodziec bankom w postaci zmiany stawki opłaty. Sam wskaźnik kapitałowy jednak nie mierzy wielu ważnych aspektów działalności banku, które są oceniane w czasie inspekcji na miejscu.

FDIC ma regularny i systematyczny dostęp do raportów z tych kontroli we wszystkich instytucjach członkowskich. Egzaminuje stanowe banki nie będące członkami Systemu Rezerwy Federalnej (jest to około 5000 spośród 8000 banków) oraz dostaje raporty z kontroli w pozostałych instytucjach członkowskich. Według prawa wszystkie ubezpieczone banki i instytucje oszczędnościowe muszą mieć inspekcje na miejscu corocznie (dla małych banków o dobrym ratingu co 19 miesięcy; w największych są kontrolerzy-rezydenci, a najsłabsze banki mogą być kontrolowane częściej).

Można zatem stwierdzić, że stosunkowo łatwe wprowadzenie zróżnicowanych stawek było wynikiem sposobu sprawowania funkcji nadzorczo-kontrolnej. Bieżące monitorowanie instytucji pozwoliło na zbudowanie systemu oceny kondycji finansowej oraz kapitałów banku.

I tak dziś banki są umieszczane według współczynnika kapitałowego oraz ratingu FDIC w matrycy o 9 polach. Zasady kwalifikowania do poszczególnych kategorii są następujące:

Kategorie ratingowe:

A – dobre instytucje z najwyżej kilkoma mniejszymi słabościami o CAMELS 1 lub 2;

B – instytucje o słabych punktach, które, nie poprawione, mogą znacznie osłabić instytucję i doprowadzić do strat FDIC, o CAMELS 3;

C – instytucje o dużym prawdopodobieństwie strat, jeśli właściwe czynności nie zostaną podjęte przez FDIC, o CAMELS 4 lub 5.

Problemy i poglądy

Kategorie kapitałowe:

1 – dobrze dokapitalizowane – współczynnik adekwatności kapitałowej, czyli stosunek kapitału do aktywów ważonych ryzykiem, też pozabilansowe (*risk based capital ratio*) $\geq 10\%$

lub współczynnik kapitału 1-szej kategorii do aktywów ważonych ryzykiem $\geq 6\%$
lub współczynnik kapitału 1-szej kategorii do aktywów rzeczywistych ogółem $\geq 5\%$;

2 – właściwie dokapitalizowane – stosunek kapitału do aktywów ważonych ryzykiem (*risk based capital ratio*) $\geq 8\%$

lub współczynnik kapitału 1-szej kategorii do aktywów ważonych ryzykiem $\geq 4\%$

lub współczynnik kapitału 1-szej kategorii do aktywów rzeczywistych ogółem $\geq 4\%$;

3 – niedokapitalizowane – wszystkie pozostałe banki.

Pierwszy system oparty na różnicowanych składkach wszedł w życie 1 stycznia 1993 r. Był on stworzony według następujących zasad:

- ❖ przejrzystość, sprawiedliwość, łatwość zrozumienia,
- ❖ założenie nie pogorszenia sytuacji słabych banków,
- ❖ konieczność stworzenia dochodu dla Korporacji, tak aby w ciągu 15 lat zniwelować koszty upadłości z lat 80.,
- ❖ bodźcowanie banków do bezpiecznej działalności,
- ❖ założenie okresu przejściowego między stawką liniową a systemem składek różnicowanych.

W rezultacie w okresie przejściowym ustalono najmniejszą stawkę równą 0,23%, czyli tyle ile wynosiła stawka płacona wcześniej przez wszystkie instytucje. Wąski 8-punktowy spread między najwyższą (0,31) a najniższą (0,23) stawką nie oddawał wówczas zróżnicowanego ryzyka poszczególnych instytucji, ale wynikał przede wszystkim z chęci odbudowy finansowej Korporacji po stratach z lat 80., tak by w rezultacie FDIC posiadała 1,25% ubezpieczonych depozytów systemu.

Tablica 18. Stawki opłat obowiązujące w FDIC od 1993 r. (w %)

Kategoria kapitałowa	Rating		
	A	B	C
1. Dobrze dokapitalizowany	0,23	0,26	0,29
2. Właściwie dokapitalizowany	0,26	0,29	0,30
3. Niedokapitalizowany	0,29	0,30	0,31

Źródło: General Guidance for Developing Differential Premium Systems, IADI, luty 2005.

Jeśli fundusz spadłby poniżej tego poziomu, FDIC musiałaby odbudować jego wielkość w ciągu 1 roku z pomocą składek banków lub wprowadzić średnią stawkę w wysokości minimum 0,23%. Niższe składki dla najlepszych banków musiałyby

Bezpieczny Bank

być zrekompensowane przez wyższe stawki dla słabszych. W 1992 r. szacowano, że 75% banków (z 51% depozytów) oraz 60% instytucji oszczędnościowych (z 43% depozytów) będzie w grupie o najniższej składce.

Dobra kondycja gospodarki oraz systemu bankowego pozwoliły na szybsze, bo już w 1995 r., osiągnięcie docelowego poziomu funduszu dla banków. Dzięki temu możliwe było po pierwsze, obniżenie składek, a po drugie – rozszerzenie spreadu między stawkami.

Tablica 19. Stawki opłat obowiązujące w FDIC od 1 czerwca 1995 r. (w%)

Kategoria kapitałowa	Rating		
	A	B	C
1. Dobrze dokapitalizowany	0,04	0,07	0,21
2. Właściwie dokapitalizowany	0,07	0,14	0,28
3. Niedokapitalizowany	0,14	0,28	0,31

Źródło: General Guidance for Developing Differential Premium Systems, IADI, luty 2005.

W efekcie zmian spread powiększył się z 8 do 27 punktów, a stawka dla naj-słabszych banków pozostała bez zmiany. Krytycy nadal uważali jednak, że różnice są zbyt małe i spread mógłby wynosić nawet 100 punktów bazowych.

Drugi fundusz dla instytucji oszczędnościowych nie osiągnął wówczas jeszcze poziomu docelowego i stawki pozostały niezmiennione aż do końca 1996 r, kiedy to w specjalny sposób dokapitalizowano ten fundusz.

Dobra sytuacja finansowa FDIC pozwoliła na kolejną zmianę już w 1996 roku. Założono wówczas, że banki kategorii 1A nie wpłacają żadnej składki, jeśli wielkość docelowa funduszu, czyli 1,25% depozytów ubezpieczonych, jest osiągnięta. Sam spread pozostał bez zmian – 27 punktów.

Tablica 20. Stawki opłat obowiązujące w FDIC po 1996 r. (w %)

Kategoria kapitałowa	Rating		
	A	B	C
1. Dobrze dokapitalizowany	0	0,03	0,17
2. Właściwie dokapitalizowany	0,03	0,10	0,24
3. Niedokapitalizowany	0,10	0,24	0,27

Źródło: General Guidance for Developing Differential Premium Systems, IADI, luty 2005.

System różnicujący stawki opłat okazał się w USA bardzo efektywny. Korporacja została dokapitalizowana szybciej niż początkowo zakładano (choć wpłynęła

Problemy i poglądy

na to z pewnością również silna gospodarka i stabilny system bankowy w tym okresie). System jest bardziej sprawiedliwy dla jego uczestników, a przyjęta rozpiętość między stawkami daje pewne bodźce dla słabszych banków w kierunku poprawy ich bezpieczeństwa.

Tablica 21. Ilość i procentowy udział banków – członków FDIC w poszczególnych grupach – stan po półrocznej ocenie w 2005 r.

Kategoria kapitałowa	Rating		
	A	B	C
1. Dobrze dokapitalizowany	Ilość banków: 7307 Udział grupy: 94,2%	344 4,4%	47 0,6%
2. Właściwie dokapitalizowany	Ilość banków: 49 Udział grupy: 0,6%	5 0,1%	7 0,1%
3. Niedokapitalizowany	Ilość banków: 0 Udział grupy: 0%	0 0%	2 0,0%

Źródło: Raport roczny FDIC 2005, s. 27.

Należy zauważyć, że większość banków nie wpłaca dziś składki. Ogromna większość banków – około 95% jest bowiem w grupie 1A. W 1998 r. 92%, czyli 1354 instytucji oszczędnościowych oraz 95%, czyli 8808 banków nie płaciło składki. W 2005 roku banków grupy 1A było 7307, czyli ponad 94%.

Podobna jest sytuacja w obrębie instytucji oszczędnościowych. Tu w najlepszej grupie znalazło się ponad 93% instytucji.

Tablica 22. Ilość i procentowy udział instytucji oszczędnościowych – członków FDIC w poszczególnych grupach – stan po półrocznej ocenie w 2005 r.

Kategoria kapitałowa	Rating		
	A	B	C
1. Dobrze dokapitalizowany	Ilość banków: 1034 Udział grupy: 93,5%	58 5,2%	11 1,0%
2. Właściwie dokapitalizowany	Ilość banków: 3 Udział grupy: 0,3%	0 0%	0 0%
3. Niedokapitalizowany	Ilość banków: 0 Udział grupy: 0%	0 0%	0 0%

Źródło: Raport roczny FDIC 2005, s. 27.

W nowym systemie można jednak znaleźć kilka słabszych punktów. Po pierwsze, osiągnięcie docelowego poziomu funduszu wymaga według FDIC podniesie-

nia stawki i uzupełnienia środków w ciągu roku, a więc może zdarzyć się, iż silny wzrost stawek opłat może przypadnie w stadium osłabienia gospodarki i gorszej koniunktury. Po drugie, jeśli stopień kapitalizacji funduszu jest właściwy, FDIC nie może ustalić żadnej stawki dla banków kategorii 1A nawet, jeśli przynoszą one jakieś ryzyko. Po trzecie, zbyt słabo system różnicuje banki, skoro ponad 90% z nich jest w jednej najlepszej grupie, choć wiadomo, że prowadzą one zróżnicowaną działalność o różnorodnym profilu ryzyka.

W związku z tym oraz innymi doświadczeniami prace nad kolejnymi zmianami w systemie były w FDIC kontynuowane. Ustalono, że przede wszystkim powinny one dotyczyć⁵⁴, po pierwsze, połączenia funduszy BIF i SAIF; po drugie, nadania Radzie FDIC większej elastyczności w budowaniu funduszu gwarancyjnego (by FDIC mogła zarządzać funduszem w ramach dostępnego zakresu opłat, by mogła udzielać kredytów z nadwyżek funduszu lub finansować się przy niedoborze; by można było wprowadzić nowe wpłaty dla nowych członków, podnieść stawki dla bardziej ryzykownych banków i bardziej zróżnicować te bezpieczniejsze, by można było wyrównać zaangażowanie w finansowanie FDIC banków, które kapitalizowały znacznie fundusz na początku lat 90. z bankami nowymi, które jeszcze nic nie wpłaciły); po trzecie, zindeksowania kwoty gwarantowanej tak, aby nie ulegała ona erozji wraz z inflacją oraz dawała większą kwotę na rachunkach emerytalnych.

Na mocy przyjętych przez obie izby parlamentu i podpisanych przez Prezydenta aktów reformujących działanie FDIC: *Federal Deposit Insurance Reform Act* oraz *Deposit Insurance Reform Conforming Amendments Act* już w 2006 roku zostaną wprowadzone następujące zmiany:

- ❖ połączony zostanie *Bank Insurance Fund* i *Savings Association Insurance Fund* w jeden *Deposit Insurance Fund* (DIF);
- ❖ ustalenie zakresu funduszu docelowego w przedziale od 1,15 do 1,50 % depozytów gwarantowanych w systemie (zamiast dzisiejszej wielkości 1,25%);
- ❖ wyeliminowanie związku wielkości stawek opłat od osiągnięcia funduszu docelowego (tak by Zarząd FDIC, mógł zawsze nałożyć opłaty według ryzyka na wszystkie instytucje członkowskie);
- ❖ podwyższenie limitu ochrony dla wkładów emerytalnych do 250 000 USD;
- ❖ indeksowanie limitu ochrony według inflacji i podnoszenie go przez FDIC co 5 lat począwszy od stycznia 2011 roku.

Dodatkowo, od 2002 roku FDIC opracowuje także zmiany w systemie zarządzania ryzykiem⁵⁵. W okresie 1998–2002 powiększyła się grupa banków zagrożonych, a współczynnik rezerw systematycznie spadał do wymaganego minimum w wysokości 1,25% depozytów gwarantowanych. Na początku 2003 r. dokonano przeglądu procedur i metodologii służących do wyznaczania rezerw FDIC. Celem agencji jest opracowanie modelu zarządzania ryzykiem przewidującego wydarze-

⁵⁴ Patrz szerzej: *Draft 2004–2009 Strategic Plan*, FDIC 2004 r., dostępny na www.fdic.gov.

⁵⁵ Szerzej: M. Jedliński, *Będzie bezpieczniejsze*, *Gazeta Bankowa*, 19 lipca 2004 r.

nia w różnych horyzontach czasowych. Nowy model ma przypominać system zarządzania typowej firmy ubezpieczeniowej.

Z doświadczeń FDIC możemy nie tylko uczyć się nowoczesnych rozwiązań w zakresie gwarantowania depozytów i restrukturyzacji banków. Możemy także wzorować się na zaawansowanych instrumentach analitycznych. Co więcej, FDIC pokazuje, że formuła funkcjonowania instytucji gwarancyjnej nie jest dana raz na zawsze, że należy ją dostosowywać stosownie do zmieniających się uwarunkowań.

III.1.4. Doświadczenia i kierunki zmian w ramach Unii Europejskiej

III.1.4.1. GENEZA I ROZWÓJ EUROPEJSKICH INSTYTUCJI GWARANTUJĄCYCH DEPOZYTY

W analizie pojawiania się nowych systemów gwarantowania depozytów w Europie (patrz rysunek 9) możemy wyróżnić 2 główne etapy ich powstawania⁵⁶.

W pierwszym etapie trwającym do 1986 r. powstało 8 systemów: w Niemczech, Finlandii, Belgii, Hiszpanii, Holandii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Francji. Zatem jako pierwsze gwarancje *explicite* wprowadzały kraje wysoko rozwinięte. Jako pierwszy, bo już w 1966 r., powstał w Europie niemiecki system gwarantowania depozytów. Funkcjonuje on do dziś jako system dobrowolny, powstały z inicjatywy banków komercyjnych, aby wyrównać ich pozycję konkurencyjną w sektorze. Kolejnych 7 systemów powstało w latach 1970–80. Przyczyną ich powstawania były z reguły problemy własnych sektorów bankowych i chęć ich ustabilizowania. Wprowadzane systemy miały stać się ważnymi elementami krajowych sieci bezpieczeństwa. Były one bardzo różnie zorganizowane, o odmiennych zakresach zadań. Wspólną ich cechą było jednak gwarantowanie depozytów jedynie w bankach krajowych, czyli bez oddziałów banków zagranicznych.

W tym czasie na forum europejskim rozpoczęto prace nad kwestiami związanymi z gwarantowaniem depozytów. Ich owocem było wydanie w 1986 r. oficjalnej rekomendacji Komisji Europejskiej nr 87/63/EWG. Wskazywała ona na konieczność istnienia systemowych rozwiązań w zakresie gwarantowania depozytów. Choć rekomendacja ta nie zawierała konkretnych wytycznych, to jednak stała się bodźcem do utworzenia systemów gwarancyjnych w następnych krajach Europy. Określiła ona termin powstania systemów gwarancyjnych we Włoszech, Irlandii i Portugalii na 31 grudnia 1988 r., zaś w Danii, Grecji i Luksemburgu – do 1 stycznia 1990 r. W efekcie powstały wówczas systemy w Danii, Włoszech, Irlandii i Luksemburgu. W ten sposób zapoczątkowany został drugi etap powstawania systemów europejskich.

⁵⁶ O ile nie zaznaczono inaczej charakterystyka systemów europejskich dokonana została na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Bezpieczny Bank

Rysunek 9. Warunki powstania systemów gwarancyjnych w Unii Europejskiej⁵⁷

Wydarzenia w krajach UE	Rok	Powstanie systemów gwarancyjnych w poszczególnych krajach regionu
	1966	NIEMCY (system prywatny)
	.	
	.	
	.	
Kryzys gospodarczy w Wielkiej Brytanii 1973–74	1970 . . 1973	FINLANDIA
Upadek niemieckiego Herstatt Bank Początek kryzysu bankowego w Hiszpanii 1975–85	1974 1975 . .	BELGIA
	1977	HISZPANIA
	1978	HOLANDIA
	1979	AUSTRIA, WIELKA BRYTANIA
Rekomendacja Komisji Europ. 87/63/ EWG w sprawie systemów gwarantowa- nia depozytów	1980 . . . 1986	FRANCJA
	1987 .	DANIA, WŁOCHY
Początek transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Kryzys bankowy w Finlandii 1990–93 i w Szwecji 1990–95 Upadek brytyjskiego BCCI, kryzys w brytyjskim sektorze małych i średnich banków 1990–91	1989 1990 . 1991	IRLANDIA, LUKSEMBURG
Kryzys bankowy w Estonii 1992–95	1992	PORTUGALIA
Kryzysowa sytuacja banków czeskich i pol- skich 1993–95	1993	WĘGRY
Dyrektywa 94/19/WE dot. systemów gwa- rantowania środków pieniężnych	1994	CZECHY

⁵⁷ Opracowanie własne na podstawie: Raportów rocznych, wiadomości ze stron internetowych poszczególnych systemów gwarantowania oraz M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002 i O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Materiały i Studia nr 179, NBP, 2004. Za datę powstania systemu przyjęto faktyczne powołanie instytucji gwarancyjnej.

Problemy i poglądy

Wydarzenia w krajach UE	Rok	Powstanie systemów gwarancyjnych w poszczególnych krajach regionu
Kryzys bankowy na Litwie 1995–96 i na Łotwie 1995–96	1995 1996	GRECJA, POLSKA LITWA, SŁOWACJA, SZWECJA
Dyrektywa 97/9/WE w spr. systemów rekompensat dla inwestorów	1997	
	1998	ESTONIA, ŁOTWA, NIEMCY (system obowiązkowy)
	1999	SŁOWENIA
	2000	CYPR
	2003	MALTA

Z biegiem lat prace nad dyrektywą w sprawie gwarantowania depozytów były intensyfikowane. Bliskość jej przyjęcia zmobilizowała kolejne kraje do zaadaptowania u siebie odpowiednich rozwiązań. Były to: Grecja, Węgry, Czechy, Polska. Zbiegło się to w czasie z transformacją ustrojową w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Już po wejściu w życie unijnej dyrektywy nr 94/19/WE systemy powstały: na Cyprze, w Estonii, na Litwie, Łotwie, Malcie, w Niemczech – system obowiązkowy, w Słowacji, Słowenii. Jednocześnie systemy, które powstały przed 1994 r., musiały dokonać odpowiednich dostosowań do wymogów prawa unijnego.

W pierwszym etapie, jak wspomniano, powstało 8 systemów gwarantowania wkładów. W drugim etapie, przed wejściem w życie dyrektywy unijnej, powołano 7 instytucji, zaś po – dalszych 11 (w tym obowiązkowy system niemiecki). Wyraźna intensyfikacja decyzji o powołaniu systemu, jaka dokonała się w latach 90. w Europie, była zgodna z tendencją światową w tym zakresie.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż o ile na początku systemy gwarantowania depozytów w Europie tworzone były pod wpływem potrzeb wewnętrznych, to potem równie istotnym okazał się czynnik zewnętrzny. W pierwszym etapie to kryzysy i załamania w systemach bankowych były bodźcem do tworzenia dodatkowych umocnień systemu. W drugim zaś etapie bodźcem tym stała się konieczność dostosowań do standardów międzynarodowych, wynikających z procesów internacjonalizacji i globalizacji bankowości. Na arenie europejskiej kluczową okazała się sprawa integracji. Oczywiście kryzysowe sytuacje w poszczególnych państwach pozostały w wielu przypadkach głównym czynnikiem wpływającym na decyzje o ich powstaniu. To właśnie znaczne skutki upadłości banków stały się bodźcem dla powołania przez Komisję Europejską grupy ekspertów, która następnie opracowała rekomendację z 1986 r. W latach 90. zaś przez Europę przeszła kolejna fala upadłości wywołana kryzysem w skandynawskim sektorze bankowym. Przyspieszyła ona prace nad dyrektywą przyjętą następnie w 1994 r. W przyszłości to właśnie integracja europejska i związane z nią przemiany będą najbardziej wpływać

na powstawanie nowych systemów gwarantowania wkładów i na zmiany w już funkcjonujących.

III.1.4.2. ZARYS CHARAKTERYSTYKI SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Na kształt systemów gwarantowania depozytów w Europie w dużym stopniu wpłynęły regulacje unijne. Systemy poszczególnych członków Unii Europejskiej dostosowane są do wymogów prawa wspólnotowego, a i pozostałe kraje naszego kontynentu wzorują się na nich. Rozwiązania te opierają się na powszechności i obligatoryjności systemów oraz zasadzie terytorialności. Ponadto przyjęły one:

- ❖ minimalny poziom gwarancji dla wszystkich depozytów jednego deponenta w danej instytucji w kwocie 20 000 euro⁵⁸ ⇒ kraje UE osiągnęły minimalny poziom lub też przyjęły odpowiednie ścieżki dojścia do niego;
- ❖ obligatoryjne wyłączenia z zakresu gwarancji ⇒ wszystkie kraje zastosowały się do nakazów dyrektywy;
- ❖ zapewnienie szybkości i efektywności wypłat kwot gwarantowanych ⇒ we wszystkich systemach przyjęto, że wypłaty dla deponentów powinny być dokonywane najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od dnia niedostępności wkładów⁵⁹ (w wyjątkowych sytuacjach termin ten może być przedłużony o kolejne 3 miesiące, nie więcej jednak niż dwukrotnie);
- ❖ obowiązek zapewnienia klientom dostępu do wszystkich niezbędnych informacji związanych z systemem gwarancji wkładów w danym banku ⇒ rozwiązania szczegółowe w tym zakresie przyjęły wszystkie kraje;
- ❖ gwarancje dla oddziałów zagranicznych ⇒ oddział instytucji kredytowej z EOG lub z UE może przystąpić do systemu kraju przyjmującego na zasadzie dobrowoli w celu dopełnienia gwarancji na mocy umów dwustronnych między zainteresowanymi krajami.

W wielu szczegółowych kwestiach systemy te różnią się od siebie znacznie. Kraje wykorzystały bowiem dopuszczoną przez dyrektywę swobodę co do:

- 1) zakresu uprawnień instytucji (*pay box* czy *risk minimizer*),
- 2) maksymalnego poziomu gwarancji,
- 3) możliwości zastosowania koasekuracji do 10%,
- 4) zakresu podmiotowego i przedmiotowego gwarancji,
- 5) sposobu finansowania,
- 6) organizacji i sposobu administrowania.

Prześledźmy zatem przyjęte rozwiązania ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań polskich. W wielu przypadkach pomimo braku narzuconych prawem

⁵⁸ Pierwotnie kwotę minimalną określono w ECU.

⁵⁹ Niedostępność pojawia się, gdy wkład należny i płatny nie został wypłacony przez instytucję kredytową zgodnie z wynikającymi z umowy warunkami.

Problemy i poglądy

rozwiązań można zauważyć prawidłowości i wyszczególnić najpopularniejsze rozwiązania. Na ich tle umiejscowiony zostanie polski BFG.

1) zakres uprawnień instytucji (paybox czy risk minimizer)

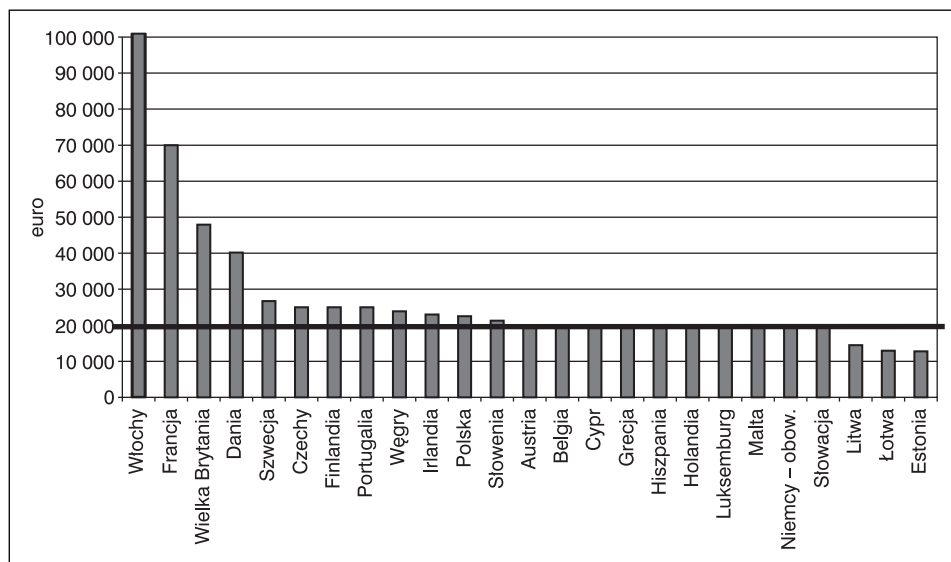
Wszystkie omawiane systemy przede wszystkim realizują gwarancje depozytów upadłych banków. W niektórych krajach jednak instytucje gwarancyjne wyposażono w dodatkowe uprawnienia. W szczególności:

- ❖ pomocy w procesach przejmowania instytucji słabszych przez silniejsze udziela ją instytucje gwarancyjne Belgii, Danii, Hiszpanii, Polski,
- ❖ bezpośredniej pomocy dla banków działających mogą udzielać systemy Austrii, Belgii, Francji, Hiszpanii, Polski, Włoch.

Pozostałe systemy to systemy typu *paybox*. Jest ich w Unii Europejskiej 18, czyli 68%. Wśród nich dwa: system Słowenii i dobrowolny niemiecki mają pewne uprawnienia nadzorcze. Polska należy zatem do nieco mniej licznej grupy systemów *risk minimizers*.

2) maksymalny poziom gwarancji

Rysunek 10. Wysokość gwarancji w państwach UE w odniesieniu do limitu 20 000 EUR



Źródło: Opracowanie własne.

Bezpieczny Bank

Dyrektywa unijna w jednoznaczny sposób określiła limit gwarancyjny, jaki mają zastosować systemy krajów członkowskich.

Tablica 23. Limit gwarancji w systemach krajów UE

Państwo	Maksymalny limit gwarancji w walucie krajowej	Limit gwarancji W EUR (stan na 30 VI 2006)
Austria	20 000 EUR	20 000
Belgia	20 000 EUR	20 000
Cypr	ekwiwalent w CYP 20 000 EUR	20 000
Czechy	25 000 EUR	25 000
Dania	300 000 DKK	40 200
Estonia	200 000 EEK	12 780
Finlandia	25 000 EUR	25 000
Francja	70 000 EUR	70 000
Grecja	20 000 EUR	20 000
Hiszpania	20 000 EUR	20 000
Holandia	20 000 EUR	20 000
Irlandia	23 000 EUR	23 000
Litwa	50 000 LTL	14 500
Luksemburg	20 000 EUR	20 000
Łotwa	9 000 LVL	13 000
Malta	ekwiwalent w MTL 20 000 EUR	20 000
Niemcy – obow.	20 000 EUR	20 000
Niemcy – dobrow.	1/3 kapitałów banku	1/3 kapitałów banku
Polska	ekwiwalent w PLN 22 500 EUR	22 500
Portugalia	25 000 EUR	25 000
Słowacja	ekwiwalent w SKK 20 000 EUR	20 000
Słowenia	5 100 000 SIT	21 300
Szwecja	250 000 SEK	27 000
Węgry	6 000 000 HUF	22 100
Wielka Brytania	33 000 GBP	48 000
Włochy	103 291,38 EUR	103 291,38

Źródło: Opracowanie własne na podstawie źródeł danych wymienionych na s. 60.

Problemy i poglądy

Jak widać, spośród 25 krajów Unii tylko trzy nie mają wymaganego poziomu gwarancji: Estonia, Litwa, Łotwa. Niemniej jednak przyjęły one ścieżkę dojścia do limitu, który ma zostać osiągnięty do końca 2007 r. 9 państw oferuje gwarancje na poziomie równym 20 000 EUR, czyli minimalnym w UE. Zdecydowanie najwyższymi gwarancjami charakteryzują się: niemiecki system dobrowolny (1/3 kapitału banku) i system włoski (ponad 103 tys. EUR).

Polski system wprowadził limit gwarancji w wysokości 22 500 EUR. Kwota ta miała zapewnić ochronę do 20 000 EUR dla prawie wszystkich deponentów jako że przyjęto 10-procentowy udział własny deponenta.

3) możliwość zastosowania koasekuracji do 10%

Tablica 24. Kraje UE stosujące koasekurację i jej wymiar

Lp.	Państwo	Szczegóły dotyczące stosowanej koasekuracji
1	Austria	10% dla osób prawnych
2	Cypr	10%
3	Czechy	10%
4	Estonia	10%
5	Irlandia	10%
6	Litwa	10%
7	Malta	10%
8	Niemcy – obow.	10%
9	Polska	10% powyżej 1000 EUR
10	Słowacja	10%
11	Węgry	10% powyżej 1 mln HUF
12	Wielka Brytania	10% powyżej 2 000 GBP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych wymienionych na s. 60.

Z możliwości zastosowania koasekuracji skorzystało 12 państw Unii, z czego aż 8 to nowe kraje członkowskie. Polska przyjęła typowy dla Unii poziom udziału deponenta równy 10%. Jednocześnie przyjęty poziom maksymalnej ochrony 22 500 EUR pozwala na ochronę niemal wszystkich deponentów w wysokości równoważności 20 000 EUR, pomimo faktu, że w 100% wypłaca się tylko kwoty do 1000 EUR.

4) zakres podmiotowy i przedmiotowy gwarancji

W załączniku do dyrektywy wyszczególnione zostały możliwe fakultatywne wyłączenia z gwarancji. To w jaki sposób z dowolności tej skorzystały poszczegól-

Bezpieczny Bank

ne państwa obrazuje tablica 25. Możliwe wyłączenia zostały oznaczone kolejnymi liczbami:

- 1 – depozyty instytucji finansowych,
- 2 – depozyty firm ubezpieczeniowych,
- 3 – depozyty rządu oraz administracji centralnej,
- 4 – depozyty władz lokalnych,
- 5 – depozyty instytucji wspólnego inwestowania,
- 6 – depozyty funduszy emerytalnych,
- 7 – depozyty dyrektorów instytucji kredytowej, właścicieli posiadających co najmniej 5% akcji, osób odpowiedzialnych za okresowe audyty sprawozdań finansowych oraz depozyty osób o podobnym statusie,
- 8 – depozyty bliskich osób wymienionych w pkt. 7,
- 9 – depozyty innych przedsiębiorstw w tej samej grupie,
- 10 – depozyty nie imienne,
- 11 – depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach, które przyczyniły się do upadłości instytucji kredytowej,
- 12 – dłużne papiery wartościowe emitowane przez instytucję kredytową,
- 13 – depozyty w walutach innych niż euro i waluty krajów członkowskich,
- 14 – depozyty podmiotów nie uprawnionych do sporządzania skróconych sprawozdań finansowych.

Tablica 25. Wyłączenia z ochrony w systemach UE

Państwo	Liczba zastosowanych wyłączeń	Zastosowane wyłączenia													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Austria	14	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Belgia	13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Cypr	9	x	x	x	x	x	x			x			x		
Czechy	9	x	x			x	x	x	x	x		x			
Dania	4						x		x	x		x			
Estonia	13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	
Finlandia	1	x													
Francja	6					x	x	x			x	x		x	
Grecja	10	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x		
Hiszpania	11	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	
Holandia	6	x	x			x	x	x			x				
Irlandia	12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		
Litwa	6	x	x			x	x						x	x	

Problemy i poglądy

Państwo	Liczba zastosowanych wyłączeń	Zastosowane wyłączenia													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Luksemburg	13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Łotwa	8	x	x	x	x	x	x			x					x
Malta	12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x
Niemcy – obow.	12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x
Polska	9	x	x	x		x	x	x		x	x				x
Portugalia	12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	*	x	x		
Słowacja	7	x	x	x	x	x	x				x				
Słowenia	12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x
Szwecja	2	x									x				
Węgry	11	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	
Wielka Brytania	13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Włochy	12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		

* nie są dozwolone

Źródło: T. Obal, Syntetyczne zestawienie różnic w zakresie podmiotowym i przedmiotowym depozytów w krajach Unii Europejskiej, materiał informacyjny dla Zarządu BFG, Warszawa, 16 sierpnia 2004 r.

Jak wynika z powyższego zestawienia, kraje UE skorzystały z uprawnienia do dowolnego zastosowania wyłączeń. Ogromna większość systemów pozbawiła ochrony depozyty: instytucji finansowych (wyłączenie nr 1), firm ubezpieczeniowych (2), instytucji wspólnego inwestowania (5), funduszy emerytalnych (6), kierownictwa banków (7) oraz depozyty nie imienne (10). W większości zaś objęto ochroną depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach (11) oraz wkłady w walutach innych niż euro i waluty krajów członkowskich (13). W rezultacie różnice między systemami gwarancyjnymi poszczególnych państw są znaczne. Fakt ten ma ogromne znaczenie dziś, gdy wiele banków rozszerza swą działalność w kraju goszczącym, przekształca swoje placówki w oddziały z zamiarem wyjścia z systemu gwarancyjnego kraju goszczącego oraz rozwija działalność transgraniczną. Deponenci danego banku – a sytuacja ta dotyka między innymi Polski – mogą zostać zaskoczeni tak różnorodnym zakresem ochrony, wynikającym z odmiennego zastosowania dopuszczonych wyłączeń.

Z punktu widzenia polskiego systemu i konieczności ochrony polskiego deponenta istotne jest rozpatrzenie różnic w tym zakresie. Okazuje się, że tylko

w 4 przypadkach przyjęto w Polsce rozwiązania niezgodne z większością krajów UE (wyłączenia nr 4, 8 12 i 14). Jeśli na szczęblu unijnym nie zajdą w najbliższym czasie zmiany w tym zakresie, w ramach prac BFG trzeba będzie rozpoznawać szczegółowe zasady gwarancji stosowane przez poszczególne systemy. Służyć to powinno wyjaśnianiu wątpliwości oraz ewentualnym umowom dwustronnym pomiędzy gwarantami.

5) sposób finansowania

Jedynie Austria, Holandia, Luksemburg, Słowenia i Włochy przyjęły sposób finansowania *ex post*. Systemy Polski i Wielkiej Brytanii łączą w sobie elementy obu metod. Pozostałe 18 państw przyjęło sposób finansowania *ex ante* polegający na wnoszeniu przez członków systemu określonych składek, najczęściej rocznych. Składki te są w większości przypadków ustalane w sposób liniowy – 17 państw. 6 państw zdecydowało się na uzależnienie ich od ryzyka ponoszonego przez poszczególne banki. Są to: Finlandia, Francja, Niemcy – jedynie w systemie dobrowolnym, Portugalia, Szwecja, Włochy. Ich systemy różnicowania składek są bardzo zróżnicowane.

Zupełnie nowatorskie podejście zastosowano w Grecji i na Węgrzech. Tu stawka jest malejąca. W Grecji im wyższe saldo depozytów gwarantowanych w banku, tym niższa opłata. Na Węgrzech im wyższy średni depozyt w banku, tym składka mniejsza.

Wielkość opłaty odnoszona jest do różnej podstawy. Najczęściej w UE stosowana jest relacja do wielkości depozytów gwarantowanych – 17 państw. Cypr odnosi opłatę do depozytów ogółem. W Niemczech i Włoszech za podstawę przyjęto ogólną wielkość zobowiązań banku wobec deponentów. W Austrii i Polsce podstawą są aktywa ważone ryzykiem. W Luksemburgu i Holandii zaś fundusze własne. Maksymalna roczna składka ustalona jest we wszystkich krajach poza Francją.

8 państw stosujących metodę *ex ante* określiło docelowy poziom akumulowanego funduszu, wystarczający do zabezpieczenia wypłacalności systemu gwarantowania. W 7 krajach: Belgii, Estonii, Finlandii, Hiszpanii, Litwie, Słowacji i Szwecji limit odnosi się do wielkości depozytów gwarantowanych zgromadzonych we wszystkich instytucjach członkowskich systemu; jedynie w Danii został on ustalony kwotowo.

Większość państw wprowadziło możliwość dodatkowego finansowania instytucji gwarancyjnej w wyjątkowych sytuacjach. Przede wszystkim w większości systemów wprowadzono możliwość podniesienia opłat – zazwyczaj dwukrotnie. Jeśli zaś wpłaty banków okażą się niewystarczające, fundusze gwarancyjne mogą liczyć na:

- ❖ pożyczkę od rządu lub banku centralnego – w 6 państwach,
- ❖ pożyczkę z rynku kapitałowego – w 8 państwach,
- ❖ pożyczkę z obu powyższych źródeł – w 3 państwach.

Problemy i poglądy

W Hiszpanii przewidziane są po prostu wpłaty banku centralnego, zaś na Litwie pożyczka z systemu rekompensat dla inwestorów.

Tablica 26. Szczegóły finansowania systemów gwarancyjnych w krajach UE

Państwo	Sposób gromadzenia funduszy	Rodzaj stawki	Podstawa opłaty	Maksymalna roczna składka w %	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Austria	<i>ex post</i>	liniowa	aktywa ważone ryzykiem	0,83	nie dotyczy	pomoc wzajemna 5 funduszy branżowych lub emisja obligacji
Belgia	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,0525	0,5% dep. gwarant. ogółem w systemie	tylko dodatkowe wpłaty banków
Cypr	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty ogółem	0,3	brak	pożyczka z rynku kapitałowego
Czechy	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,1	brak	pożyczka z rynku kapitałowego
Dania	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,2	3,5 mld DDK	pożyczka od rządu
Estonia	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,50	3% depozytów gwarantowanych ogółem w systemie	pożyczka od rządu i z rynku kapitałowego, gwarancje rządowe
Finlandia	<i>ex ante</i>	zależna od ryzyka	depozyty gwarantowane	0,30	2% depozytów gwarantowanych ogółem w systemie	pożyczka z rynku kapitałowego
Francja	<i>ex ante</i>	zależna od ryzyka	–	–	brak	pożyczka z rynku kapitałowego
Grecja	<i>ex ante</i>	malejąca	depozyty gwarantowane	0,125	brak	pożyczka z rynku kapitałowego

Bezpieczny Bank

Państwo	Sposób gromadzenia funduszy	Rodzaj stawki	Podstawa opłaty	Maksymalna roczna składka w %	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Hiszpania	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,2	1% depozytów gwarantowanych ogółem w systemie	wpłata banku centralnego
Holandia	<i>ex post</i>	liniowa	fundusze własne banków	5	nie dotyczy	pożyczka od banku centralnego nieoprocentowana
Irlandia	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarant.	0,2	brak	pożyczka od banku centralnego
Litwa	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,45	4% depozytów gwarantowanych ogółem w systemie	pożyczka z systemu rekompensat dla inwestorów
Luksemburg	<i>ex post</i>	liniowa	fundusze własne	5	nie dotyczy	brak
Łotwa	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,3	brak	pożyczka od rządu
Malta	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,1	brak	pożyczka z rynku kapitałowego
Niemcy	<i>ex ante</i>	zależna od ryzyka tylko w systemie dowolnym	zobowiązania wobec deponentów	0,008 (obow.) 0,06 (dobrow.)	brak	pożyczka z rynku kapitałowego (obow.) dodatkowe opłaty (dobrow.)
Polska	<i>mieszane</i>	liniowa	aktywa ważone ryzykiem (opłata roczna); depozyty ogółem (fośg)	0,4	brak	pożyczka z banku centralnego

Problemy i poglądy

Państwo	Sposób gromadzenia funduszy	Rodzaj stawki	Podstawa opłaty	Maksymalna roczna składka w %	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Portugalia	<i>ex ante</i>	zależna od ryzyka	depozyty gwarantowane	0,24	brak	brak
Słowacja	<i>ex ante</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,75	1,5% depozytów gwarantowanych ogółem w systemie	pożyczka od banku centralnego i z rynku kapitałowego
Słowenia	<i>ex post</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	3,2	nie dotyczy	brak
Szwecja	<i>ex ante</i>	zależna od ryzyka	depozyty gwarantowane	0,3	2,5% depozytów gwarantowanych ogółem w systemie	brak
Węgry	<i>ex ante</i>	malejąca	depozyty gwarantowane	0,3	brak	pożyczka od banku centralnego i z rynku kapitałowego
Wielka Brytania	<i>mieszane*</i>	liniowa	depozyty gwarantowane	0,3	nie dotyczy	pożyczka od banku centralnego
Włochy	<i>ex post</i>	zależna od ryzyka	zobowiązania banków	0,8	nie dotyczy	brak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych wymienionych na s. 60.

(* w każdym momencie poza składką *ex ante* można nałożyć na instytucje kredytowe składkę *ex post*)

Najpopularniejszym rozwiązaniem w Unii Europejskiej jest zatem finansowanie *ex ante* (68% państw) przy liniowej stawce opłat (68% państw) odniesionej do depozytów gwarantowanych (68% państw), bez określenia docelowego poziomu akumulowanego funduszu *ex ante* (58% państw), ale z możliwością dodatkowego finansowania w wyjątkowych sytuacjach (80% państw). Przy czym w praktyce takimi „najpopularniejszymi” cechami charakteryzują się jedynie 4 systemy: Czech, Irlandii, Łotwy i Malty. Polskie rozwiązania w zakresie finansowania systemu są

Bezpieczny Bank

dość oryginalne przede wszystkim dlatego, że funkcjonują dwa fundusze o różnych zasadach wpłaty. Fundusz roczny *ex ante* nie ma wyznaczonego limitu docelowego. Podstawą zaś dla obu funduszy nie jest najpopularniejsza podstawa, czyli depozyty gwarantowane.

6) organizacja i sposób administrowania

Systemy gwarantowania w Unii Europejskiej są zarządzane w trojaki sposób: 13 z nich ma władze mieszane, 6 administrację publiczną i również 6 prywatną. Generalnie nie tylko w Europie panuje zasada, która wiąże sposób zarządzania systemem ze sposobem jego powstania⁶⁰.

Tablica 27. Sposób zarządzania systemami w krajach UE

Państwo	Metoda zarządzania systemem gwarantowania
Austria	prywatne
Belgia	mieszane
Cypr	mieszane
Czechy	mieszane
Dania	mieszane
Estonia	mieszane
Finlandia	prywatne
Francja	prywatne
Grecja	mieszane
Hiszpania	mieszane
Holandia	bank centralny
Irlandia	bank centralny
Litwa	publiczne
Luksemburg	prywatne
Łotwa	mieszane
Malta	mieszane
Niemcy – obow.	prywatne
Niemcy – dobrow.	prywatne
Polska	mieszane
Portugalia	mieszane
Słowacja	mieszane

⁶⁰ T. Obal, *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Bezpieczny Bank 1 (22) 2004, s. 58–61.

Problemy i poglądy

Państwo	Metoda zarządzania systemem gwarantowania
Słowenia	bank centralny
Szwecja	publiczne
Węgry	mieszane
Wielka Brytania	publiczne
Włochy	prywatne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych wymienionych na s. 60.

Systemy powołane decyzjami władz posiadają administrację złożoną z przedstawicieli rządu i/lub banku centralnego. Natomiast w przypadku systemów powołanych z inicjatyw oddolnych, czyli np. w ramach stowarzyszeń bankowych, mają władze złożone jedynie z przedstawicieli banków-członków systemu. Przykładowo system włoski, który powstał jako wynik samoorganizacji środowiska bankowego, opiera się na konsorcjum utworzonym przez same banki, a podstawowym aktem prawnym jest jego statut. Może także dojść do przyjęcia rozwiązania mieszanego – jak widać najbardziej popularnego w Unii – kiedy to we władzach zasiadają zarówno przedstawiciele rządu i banku centralnego i/ oraz reprezentanci sektora bankowego.

Wśród państw starej UE przeważają systemy prywatne. W systemach nowych członków UE przeważają administracja publiczna lub mieszana. W Holandii, Irlandii, Słowenii, na Cyprze instytucja gwarancyjna usytuowana jest w banku centralnym. Na Malcie zaś w urzędzie nadzoru nad rynkiem finansowym. Polski BFG jako system powołany ustawą dofinansowany publicznie, a dziś finansujący się z wpłat banków, ma mieszaną administrację. Jest to rozwiązanie typowe dla systemów europejskich.

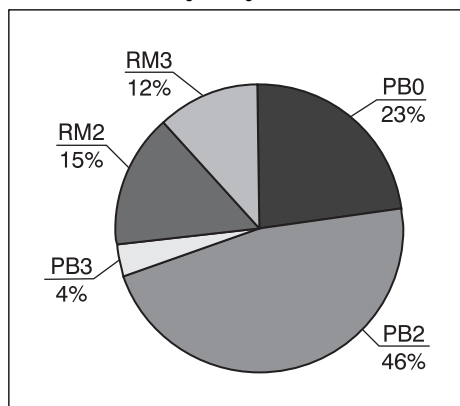


Przedstawiona analiza różnic między przyjętymi formułami działania systemów gwarantowania depozytów w państwach Unii Europejskiej pozwala wysnuć wniosek, iż regulacje unijne nie wpłynęły na ich kształt w stopniu decydującym. Organy decyzyjne poszczególnych krajów skorzystały raczej z możliwości dowolnego kształtowania pewnych aspektów funkcjonowania ich systemów. Takie było założenie twórców norm unijnych – nakreślić podstawy regulacji w zakresie gwarantowania depozytów pozostawiając państwom swobodę co do rozwiązań szczegółowych.

Charakterystyka systemów działających w Unii Europejskiej dała tło dla przedstawienia ich klasyfikacji według zbudowanych modeli teoretycznych (przedstawionych w rozdziale II.7.). W sposób zbiorczy informacje te zostały ujęte w podrozdziale III.1.2 dotyczącym rozwiązań przyjętych na świecie. Teraz przyjrzyjmy się bliżej

klasyfikacji systemów funkcjonujących w Unii Europejskiej. Otóż szczególne informacje wskazują na wyraźną dominację modelu „stabilnego” *pay box* (PB2). Przyjęto go w następujących państwach: Czechy, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Łotwa, Niemcy (system obowiązkowy), Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania. Jedynie rozwiązania niemieckie za sprawą systemu dobrowolnego różnicującego stawki według ryzyka można uznać za model „zaawansowany” *pay box* (PB3). Spośród systemów typu *risk minimizer* do grupy „stabilnej” (RM2) zaliczyć można system Austrii, Belgii, Danii oraz Polski. Natomiast do „zaawansowanych” *risk minimizers* (RM3) systemy: Hiszpanii (o dużych uprawnieniach w zakresie restrukturyzacji banków) oraz Francji i Włoch (o zaawansowanych metodach różnicowania składki według ryzyka). Pozostałe systemy zakwalifikowano jako najprostsze „skrzynki płatnicze” (PB0).

Rysunek 11. Udział poszczególnych modeli teoretycznych w UE



Źródło: Opracowanie własne.

III.1.4.3. KIERUNKI ZMIAN PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ

Proces integracji trwa w Europie od lat. W pierwszym jego etapie doszło do ukształtowania techniczno-organizacyjnych warunków realizacji funkcji rozliczeniowo-płatniczej między krajami. Poza głównym nurtem integracyjnym, doszło do stworzenia nowego ładu monetarnego oraz równolegle do liberalizacji i harmonizacji regulacji bankowych. Wyraźne przyspieszenie procesów integracyjnych nastąpiło w 1986 r. wraz z podpisaniem Jednolitego Aktu Europejskiego. Wówczas to uznano, że w celu zapewnienia stabilności systemów finansowych wskazane jest poparcie dla idei gwarantowania depozytów. Dążenie do stworzenia jednolitego rynku finansowego znalazło odzwierciedlenie w przyjętym w 2000 roku przez Komisję Europejską *Financial Services Action Plan* (FSAP), czyli Planu Działania na rzecz rozwoju Usług Finansowych. Ma on pomóc w osiągnięciu celów założonych w Strategii Lizbońskiej. Według niej Unia powinna stać się silna gospodarczo, innowacyjna i konkurencyjna na świecie. Dzisiaj nie wiadomo jednak w jaki sposób FSAP może zmienić dotychczasowe regulacje dotyczące nadzoru i ochrony depozytów.

W Europie dokonuje się integracja systemów bankowych. Celem tego procesu – zgodnie ze Strategią Lizbońską – jest rozwój bankowości europejskiej i jej umacnianie w kontekście konkurowania z bankami amerykańskimi. Jednakże jednocześnie integracja w Unii Europejskiej prowadzi do różnorodnych zagrożeń. Powstają

paneuropejskie grupy bankowe i konglomeraty finansowe, podmioty zagraniczne rozszerzają działalność w krajach goszczących, rozwijają działalność transgraniczną. Wszystko to prowadzi do konieczności rewizji zasad nadzoru i regulacji tak zintegrowanego rynku. Obawy wynikają przy tym przede wszystkim z braku wypracowanych metod interwencji w sytuacji kryzysowej.

Przyszłość systemu gwarancji depozytów w Europie należy widzieć zatem w perspektywie wielu równoległych procesów. Do pierwszej ich grupy należą konsolidacja, integracja rynków, deregulacja rynków finansowych, rozwój nowych technologii. Przy czym same procesy konsolidacyjne zachodzą w Europie wolniej niż w innych częściach świata, np. w USA. Jak dotąd transgraniczne połączenia banków w Europie były rzadkie. Działo się tak z powodu silnego oddziaływania takich czynników jak wspólność kulturowa, podobieństwo technologii i procedur, bariery językowe, łatwiejszy efekt synergii w połączeniach wewnątrz krajowych⁶¹. Po drugie, nowoczesna bankowość nie może dziś obejść się bez odpowiednich regulacji międzynarodowych. To właśnie ich intensyfikacji można spodziewać się w najbliższym czasie. Kraje członkowskie będą dążyły do uregulowania wymienionych nowych zjawisk. W szczególności zmiany prawne w zjednoczonej Europie dotyczyć będą funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów. Jak opisano wcześniej podstawą dla ich kształtowania jest Dyrektywa UE 94/19/WE. Do jej zapisów dostosowały się już w praktyce wszystkie kraje członkowskie Unii. Już w najbliższym czasie zakończy się pierwszy przegląd tej dyrektywy. Szczegóły dotyczące zmian zostaną opisane w rozdziale III.2.3. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że zmiany w dyrektywie będą szły raczej w kierunku rozbudowy zadań systemów gwarancyjnych. Zaproponowano bowiem przyjąć za docelowy model różnicowania składek na fundusze gwarancyjne, co wymaga utrzymywania odpowiedniego zaplecza analitycznego i dokonywania systematycznego monitorowania sektora. Tym samym wydaje się, że w przyszłości systemy unijne staną się bardziej zaawansowane i będą w większości mieściły się w grupie modeli „zaawansowanych” PB3 lub RM3.

Z uwagi na wspomniane procesy zachodzące we współczesnych systemach bankowych, równoległe do toczących się prac nad zmianą Dyrektywy, pojawiają się w państwach członkowskich głosy o potrzebie bardziej daleko idącej zmiany w sposobie działania instytucji gwarancyjnych. Być może wobec nasilającej się globalizacji i integracji zasadne stanie się pytanie czy krajowe systemy będą miały rację bytu. Wobec powstania Europejskiego Banku Centralnego jako owocu procesu integracyjnego oraz integracji regulacji bankowych, należałoby się spodziewać powstania najpierw jednej europejskiej instytucji nadzoru bankowego, a następnie jednej instytucji gwarantującej depozyty. Początkiem procesu konsolidacji nadzoru europejskiego mogłoby stać się scentralizowanie jedynie pewnych jego funkcji w krótszym okresie. Najważniejszą z nich byłoby zarządzanie kryzysowe. Kwestia ta jest szczególnie ważna dla takich krajów jak Polska. Instytucje zagraniczne

⁶¹ W. Baka, *Bankowość europejska*, PWN, Warszawa 2005, s. 250.

obecne na naszym rynku mogą za sprawą przekształceń organizacyjnych wychodzić z polskiego systemu gwarancyjnego. To postawiłoby zasadność jego istnienia pod znakiem zapytania, tym bardziej że transgraniczna penetracja sektora finansowego w krajach „starej” Unii szacowana jest na 15%, zaś w Polsce na 70%⁶².

Podstawową i wydaje się, najważniejszą korzyścią z powstania jednej instytucji gwarancyjnej byłoby poszerzenie grupy banków ubezpieczonych. Zmniejszyłaby się liczba banków objętych zasadą TBTF. Banki zbyt duże lub zbyt ważne aby upaść w danym kraju mogłyby zostać postawione w stan upadłości na rynku europejskim bez konieczności angażowania budżetów państwowych. Z drugiej wszakże strony można zastanowić się, czy taka zmiana nie wywoła wśród banków wzmocnienia zjawiska *moral hazard*. Oczywiście w przypadku powstania unijnej instytucji gwarancyjnej musiałby się ukształtować odpowiedni system finansowania jej działalności.

Wydaje się, że obecne tendencje wewnętrzne i zewnętrzne charakteryzujące się konsolidacją instytucji, integracją usług finansowych przemawiają za integracją w dziedzinie nadzoru, a także w dziedzinie gwarancji depozytów. Do tego dochodzą także kwestie rachunku kosztów, czyli ich zmniejszenie w ramach korzyści skali. Wewnętrzna integracja może zbiec się z tworzeniem europejskiej instytucji gwaranta transgranicznego. Dziś w Unii Europejskiej nie ma scenariusza działań na wypadek kryzysu w ponadnarodowych globalnych instytucjach. Stabilność systemów jest ciągle postrzegana jako dobro poszczególnych państw, a nie jednolitej Europy. Nie powołano chociażby pożyczkodawcy ostatniej instancji na szczeblu unijnym. Dziś Europejski Bank Centralny nie pełni takiej funkcji, choć wydaje się, że w przypadku kryzysu mógłby on udzielać odpowiedniego wsparcia. Realną i praktyczną propozycję przedstawił prof. C.A.E. Goodhart⁶³: EBC mógłby na jednolitym rynku finansowym Unii pełnić rolę niezależnego arbitra określającego, na wypadek destabilizacji systemu finansowego, udział poszczególnych narodowych nadzorców w kosztach kryzysu.

Trudno dziś określić, jaki kształt miałby przyjąć europejski system gwarancyjny. Mógłby zostać oparty na scentralizowanej instytucji lub zostać utworzony metodą kolegialną w oparciu o międzynarodową koordynację. Alternatywnie mógłby przyjąć postać regwaranta europejskiego połączonego z europejskim pożyczkodawcą ostatniej instancji.

III.2. OBOWIĄZUJĄCE NORMY ŚWIATOWE

Analizując funkcjonowanie systemów gwarancyjnych na świecie nie można pominąć aspektu związanego z prawnym usankcjonowaniem tej problematyki. Z biegiem czasu, wraz z rosnącym znaczeniem i popularnością instytucji gwarancyj-

⁶² L. Pawłowicz, *Dylematy integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej w świetle stabilności systemu*, Biała Księga 2004, PFSL, Gdańsk-Warszawa 2004, s. 153.

⁶³ Tamże, s. 155.

nych, wyraźna stała się tendencja internacjonalizacji tego zagadnienia. Wzrastało zainteresowanie funkcjonowaniem instytucji gwarancyjnych ze strony regulatorów i nadzorców bankowych. Jednocześnie zmieniała się sama bankowość, na którą coraz wyraźniejszy wpływ mają tendencje globalizacji sektorów finansowych. Wobec tego wręcz niezbędne stają się systemowe rozwiązania podejmowane na szczeblu międzynarodowym.

Podstawowym poradnikiem międzynarodowym traktującym o sprawach systemów gwarantowania depozytów jest Raport Forum Stabilności Finansowej (*Financial Stability Forum*), którego końcowa wersja została przyjęta przez Forum 7 września 2001 r. Pragmatyczne podejście jego autorów pozwoliło na stworzenie niezwykle użytecznego instrumentu dla projektujących systemy gwarancyjne, zwłaszcza że nie jest on zestawem bezwzględnych zaleceń, ale jedynie wskazaniem skutecznych sposobów postępowania.

Analizą funkcjonujących systemów gwarantowania depozytów zajmuje się także Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Na podstawie zebranych danych z praktycznych doświadczeń MFW opracował zestaw zaleceń, z których należy korzystać przy kształtowaniu własnego systemu gwarancyjnego. Co kilka lat MFW przedstawia statystyki dotyczące istniejących instytucji ochrony wkładów.

Oprócz powyższych zaleceń kraje europejskie obowiązują także normy określone w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Tematyki gwarantowania depozytów dotyczy Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 1994 r. nr 94/19/WE. W odróżnieniu od wytycznych Forum Stabilności Finansowej oraz zaleceń MFW, które nie są bezwzględnymi normami, do reguł określonych w tej dyrektywie Polska, jak i inne kraje członkowskie Unii Europejskiej musiała się dostosować.

Tendencja internalizacji zagadnień związanych z gwarancjami depozytów rozwija się pod wpływem zmian zachodzących we współczesnej bankowości. Należy zatem oczekiwać, że dalsze zmiany w tej dziedzinie będą związane głównie z globalizacją usług bankowych i rozwojem działalności transgranicznej. Szczególnym impulsem dla tych zmian stanie się ewentualna integracja nadzoru bankowego na szczeblu międzynarodowym.

III.2.1. Wytyczne Forum Stabilności Finansowej

Forum Stabilności Finansowej (FSF) to organizacja utworzona przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych, 14 kwietnia 1999 roku, z inicjatywy przedstawicieli krajów grupy G7. Tworzą go przedstawiciele krajów tej grupy⁶⁴ oraz organizacji międzynarodowych m.in. Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego oraz Banku Rozrachunków Międzynarodowych. Forum ma promować stabilizację finansową, poprawę funkcjonowania rynków oraz obniżenie ryzyka systemowego. W listopadzie 1999 r. FSF powołało Zespół Problemowy do zbadania

⁶⁴ Czyli USA, Japonia, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy i Kanada.

systemów gwarantowania depozytów⁶⁵, zaś w marcu 2000 roku stworzyło Grupę Roboczą do spraw Gwarantowania Depozytów⁶⁶. Jej zadaniem było opracowanie wytycznych i zaleceń pomocnych w tworzeniu sprawnego systemu gwarantowania depozytów. We wrześniu 2001 roku Grupa przedstawiła przyjętą następnie ostateczną wersję Raportu z przeprowadzonych badań: *Guidance for developing effective deposit insurance systems*⁶⁷. Stał się on swoistym poradnikiem o międzynarodowym znaczeniu i zasięgu. Zawiera podstawy organizacyjne i szczegółowe wskazania dla krajów rozważających wprowadzenie nowego lub zmianę istniejącego systemu gwarantowania depozytów. Grupa robocza składała się z przedstawicieli Argentyny, Kanady, Chile, Francji, Niemiec, Węgier, Włoch, Jamajki, Japonii, Meksyku, Filipin, USA, Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W toku prac Grupa podejmowała bardzo różnorakie działania: publikacje i opracowania, sesje, seminaria, konferencje, konsultacje z ponad 100 krajami zainteresowanymi tą problematyką oraz czerpanie z ich doświadczeń.

Twórcy Raportu podkreślili, że głównym zadaniem i celem systemu gwarantowania depozytów jest przyczynianie się do stabilizacji systemu finansowego danego kraju oraz ochrona deponentów przed utratą środków w przypadku upadłości banku.

Podstawowe zasady przyjęte w Raporcie to:

- 1) formalne i ograniczone gwarancje są lepsze od domniemanych, gdyż przy jasno określonych zasadach ograniczają zakres decyzji uznaniowych;
- 2) organizacja i zasady działania systemów gwarantowania muszą być jasne i powszechnie zrozumiałe, budząc zaufanie i prowadząc do ograniczania *moral hazard*;
- 3) właściwie sprawowana funkcja gwarantowania depozytów musi być elementem dobrze przemyślanej sieci bezpieczeństwa finansowego, musi być wspierana przez właściwie funkcjonujące nadzór i regulacje, efektywne prawo oraz rzetelną księgowość i sprawozdawczość.

Raport zatem zapewnia, przede wszystkim, że formalne systemy gwarancyjne (*explicite*) są korzystniejsze od domniemanych (*implicite*). Dają one atuty do walki z arbitralnymi decyzjami i działaniami, ale z drugiej strony wymagają odpowiednich warunków funkcjonowania. Należą do nich: jasno i przejrzyste ustalone zasady działania systemu, jego wiarygodność dla społeczeństwa, wsparcie ze strony odpowiednich regulacji i działań nadzorczych, rzetelny system księgowo-sprawozdawczy, odpowiednie przepisy prawa. Dlatego też kraje powinny dążyć do wprowadzania systemów *explicite*. Muszą jednak wziąć pod uwagę konieczność właściwego

⁶⁵ Ang.: *Study Group on Deposit Insurance*.

⁶⁶ Ang.: *Working Group on Deposit Insurance*.

⁶⁷ Wcześniej Grupa Robocza przyjęła wyniki badań prowadzonych przez Zespół Problemowy. Zostały one przedstawione na konferencji w Bazylei w maju 2000 roku. Patrz szerzej: dr hab., prof. SGH, M. Iwanicz-Drozdowska, *Zalecenia Forum na rzecz Stabilności Finansowej w zakresie systemów gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 4 (11) 2000.

określenia miejsca tworzonego systemu w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Tylko wówczas będzie on efektywny nawet w czasie kryzysu całego systemu.

System gwarantowania depozytów musi zawierać elementy zmniejszające zjawisko *moral hazard*. Raport wskazuje na elementy łagodzące jego siłę. Są to: tworzenie i promowanie odpowiednich bodźców, dyscyplina rynkowa, logiczny nadzór i regulacje. Ponadto *moral hazard* hamowany jest przez właściwe cechy samego systemu takie jak: określenie limitów kwot gwarantowanych, zastosowanie wyłączeń z gwarancji, koasekuracja, wprowadzenie składek wyznaczanych według ryzyka, minimalizowanie strat poprzez wcześniejsze likwidowanie zagrożonych banków, sygnalizowanie możliwości podejmowania kroków prawnych przeciwko kierownictwu i innym osobom w bankach niewłaściwie działającym.

W kolejnych częściach Raportu opisane zostały:

- ❖ problematyka otoczenia systemów gwarantowania depozytów;
- ❖ proces wprowadzania i utrzymywania systemu;
- ❖ struktura i cechy systemu;
- ❖ działania, wypłaty, roszczenia i odzyskiwanie środków⁶⁸.

Twórcy Raportu zadbali przy tym, by charakteryzował się on wysoką użytecznością w praktyce. Dlatego też wskazali drogę, którą muszą pokonać konstruktorzy systemu gwarantowania depozytów. W pierwszym etapie należy zidentyfikować jego cele społeczno-polityczne, biorąc pod uwagę szereg uwarunkowań i czynników oraz problemów z tym związanych. Następnie należy zwrócić uwagę na konkretne cechy systemów: jego organizację i administrację. W dalszym etapie rozważenia wymagają sprawy członkostwa i zakresu gwarancji. Grupa Robocza zaleciła także kontynuowanie procesu doskonalenia wprowadzonego systemu. Opracowanie Grupy Roboczej, co istotne, zakończone zostało konkretnymi wytycznymi, będącymi podsumowaniem głównych wniosków i zaleceń.

Analizę procesu wprowadzania systemu ubezpieczeń depozytów należy zatem rozpocząć od wskazania celów polityczno-społecznych tej decyzji. Przy czym jako główny cel wskazano przyczynianie się do stabilności systemu finansowego oraz ochronę deponentów. Następnie przeprowadzić należy analizę sytuacyjną będącą podstawą procesu decyzyjnego, badając: poziom działalności gospodarczej, bieżącą politykę monetarną i podatkową, inne czynniki ekonomiczne takie jak inflacja, uwarunkowania rynku finansowego, stan i strukturę systemu bankowego, poglądy i oczekiwania społeczne, otoczenie prawne, regulacje ostrożnościowe, nadzór, normy księgowo i sprawozdawcze. Główną zasadą niezbędną do właściwego funkcjonowania systemu winno być przy tym to, że instytucja gwarancyjna ma wszelkie umocowania prawne do wypełniania swej funkcji.

Oddzielnie poświęcono uwagę przejściu od pełnych gwarancji oferowanych w ramach systemu *implicite* lub w ramach systemu formalnego typu „kryzysowe-

⁶⁸ Pełny tekst tłumaczenia Raportu opublikowany został w Bezpiecznym Banku nr 3/4 (14/15)/2001.

go” (PB1 lub RM1) do formalnego, ograniczonego co do zakresu ochrony systemu gwarantowania depozytów. Ustawodawcy w takim przypadku muszą zwrócić uwagę na trzy dodatkowe kwestie: możliwe niepokoje opinii publicznej, różną zdolność systemu bankowego do sfinansowania nowego systemu oraz osiągalną szybkość transformacji. Przy powyższych analizach ustawodawcy mogą wykorzystywać zaprezentowaną 6-stopniową metodologię samooceny SAM (*Strategic Analysis Model*). Jej powtarzalność może być pomocna nie tylko we wdrażaniu systemu, ale też w jego modyfikacjach i ciągłej weryfikacji.

Po zakończeniu analizy sytuacyjnej ustawodawca nakreślić musi uprawnienia i zakres kompetencji systemu, czyli dokonać wyboru między systemem *paybox* i *risk minimizer*. Następnie ustawodawca powinien rozważyć strukturę i cechy systemu. Wybór dotyczy takich sfer jak: struktura instytucji, forma zarządzania, personel, relacje między uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego, członkostwo w systemie, zakres i poziom gwarancji, sposób finansowania systemu.

Podstawą wyboru struktury instytucji musi być klarowny podział odpowiedzialności i zadań w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Sam zaś wybór dotyczy tego, czy instytucją gwarancyjną ma stać się nowy czy funkcjonujący już w systemie podmiot. Forma zarządzania winna być dopasowana do rodzaju uprawnień i stopnia odrębności instytucji, zaś przejrzysta jego struktura powinna bazować na odpowiednim personelu. Jednoznacznego określenia wymagają także relacje między uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego oraz przepływ informacji między nimi.

Jeśli chodzi o członkostwo, to preferowana jest obligatoryjna przynależność do systemu, co wydatnie wpływa na uniknięcie zjawiska selekcji negatywnej. Ustalenia wymagają warunki lub automatyzm przy ubieganiu się o członkostwo oraz lista instytucji objętych systemem. Wątpliwości dotyczą przy tym banków zagranicznych, pozabankowych instytucji finansowych oraz banków państwowych. Raport wskazuje argumenty za włączeniem tych grup instytucji do systemu gwarantowania.

W odniesieniu do zakresu i limitu gwarancji szczegółowo określić należy:

- ❖ definicję depozytu gwarantowanego;
- ❖ wyłączenia z gwarancji, np. depozytów: w walutach obcych, nierezydentów, instytucji finansowych, organizacji rządowych, zawodowych inwestorów, dyrektorów i urzędników bankowych;
- ❖ poziom gwarancji (przy uwzględnieniu zależności między poziomem gwarancji a zjawiskiem *moral hazard*);
- ❖ ewentualne zastosowanie współubezpieczenia, czyli koasekuracji (Raport wskazuje na stosowanie jej powyżej pewnej kwoty tak, by drobni deponenti byli chronieni w 100%);
- ❖ możliwość korygowania limitów gwarancyjnych w miarę zmian np. inflacji.

Zaleca się przy tym stosowanie ubezpieczenia depozytu gwarantując określoną kwotę na jednego deponenta w danym banku bez względu na ilość rachunków.

Ważnym elementem tworzonego systemu jest jego efektywne finansowanie. Musi ono zapewniać przede wszystkim szybką wypłatę roszczeń deponentów. To banki, jako podmioty korzystające z dobrodziejstw systemu gwarantowania, powinny ponosić koszty jego funkcjonowania. Przy czym ustawodawca powinien rozważyć szczegółowo:

- ❖ stawkę opłaty i jej ewentualny wpływ na kondycję finansową systemu bankowego,
- ❖ podstawę i sposób wyliczania stawki,
- ❖ wprowadzenie finansowania *ex post* lub *ex ante*,
- ❖ ustalenie stawki stałej lub zmiennej w czasie,
- ❖ ustalenie jednego lub oddzielnych funduszy dla różnego typu instytucji,
- ❖ wprowadzenie stawki liniowej lub zróżnicowanej według ryzyka.

Twórcy Raportu podkreślili, że w celu zapewnienia efektywności systemu należy zadbać o właściwą politykę informacyjną i strategię komunikacji ze społeczeństwem, by w ten sposób szerzyć wiedzę o gwarancjach oraz utrzymywać zaufanie do całego systemu.

Dodatkowo Raport porusza sprawy międzynarodowe. Wskazuje, że należy unikać wielokrotnej wypłaty gwarantowanego depozytu, jeśli kraj goszczący zapewnia uzupełniające gwarancje, a także, że niezwykle ważne są właściwe zasady wymiany informacji między instytucjami gwarancyjnymi przy zachowaniu zasad poufności.

Osobna część Raportu poświęcona została zasadom postępowania wobec upadłości, zaspokajania roszczeń deponentów oraz windykacjom. W kwestiach tych najważniejsze jest zapewnienie właściwej współpracy między uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, szybkość i zdecydowanie we współdziałaniu w sytuacjach kryzysowych, efektywny proces postępowania wobec banku upadłego. Raport wskazuje na trzy podstawowe opcje postępowania z bankiem w złej sytuacji. Należą do nich: (1) likwidacja i zaspokojenie roszczeń deponentów, (2) wykup i przejęcie (*P&A*), (3) pomoc finansowa dla działającego banku (*OBA*). Wyboru metody dokonuje się na podstawie zasady najniższych kosztów oraz na podstawie obowiązującego prawa upadłościowego i innych przepisów.

Podsumowując, należy podkreślić, że Raport nie określa jedyne słusznego modelu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, choć podkreśla istotność zastosowania rozwiązań najbardziej odpowiednich dla właściwego wypełniania przez system funkcji stabilizujących, przy jednoczesnym ograniczaniu zjawisk niekorzystnych typu *moral hazard*. Wiele z tych wskazówek jest typowych dla modeli „stabilnych” typu PB2 lub RM2 (ograniczone co do limitu i zakresu gwarancje) lub nawet „zaawansowanych” PB3 lub RM3 (stosowanie koasekuracji i stawek opłat uzależnionych od ryzyka).

III.2.2. Zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Badaniem funkcjonujących na świecie systemów gwarantowania depozytów zajmuje się w systematyczny sposób Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Korzystając z ponadgranicznego zasięgu organizacji pracownicy MFW dokonują przeglądu istniejących systemów. Dodatkowo opracowali oni szereg zaleceń, jakie, ich zdaniem, są niezbędne dla właściwego działania instytucji gwarancyjnych i dla stabilności całego systemu. Zalecenia te mają motywować wszystkie strony systemu gwarantowania depozytów, czyli deponentów, banki i instytucję gwarancyjną, do zachowań utrzymujących sektor bankowy w dobrej kondycji. Uzyskane dane z przeglądu rzeczywistych systemów porównane zostały z zalecanymi. Przy każdym z zaleceń wskazano przy tym na możliwe w praktyce odstępstwa, a także wypunktowano problemy konieczne do rozwiązania w praktyce. Całość opracowania opublikowana została w kwietniu 1999 roku jako: *Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices*. Pełen zestaw zaleceń ujęty został w poniższej Tabelicy 28.

Tabela 28. Zalecenia MFW

Lp.	Rozwiązania zalecane	Odstępstwa od rozwiązań zalecanych	Problemy praktyczne do rozwiązania
1	Unikać kreowania problemów.	<i>Moral hazard</i> , negatywna selekcja, problem agencji.	Jakie bodźce są najlepsze? Jak wprowadzać je do prawa i regulacji?
2	Dokładnie zdefiniować system gwarantowania depozytów w prawie i regulacjach.	System jest nieformalny i niejasny.	W jaki sposób poprawić prawo i przepisy, aby uzyskać przejrzystość i jasność?
3	Wyposażyć nadzór bankowy w system szybkich działań naprawczych.	Nadzór bankowy nie podejmuje działań naprawczych lub są one spóźnione.	Czy te działania naprawcze powinny być nakazane prawem, czy dyskrejonalne?
4	Zapewnić szybką likwidację niewypłacalnych instytucji depozytowych przez nadzór bankowy.	Pobłażliwość: banki, które powinny być zlikwidowane, kontynuują działalność.	Zamykanie niewypłacalnych instytucji kredytowych – sposoby i znaczenie tych akcji. Czy instytucja gwarancyjna powinna brać w nich udział?
5	Ustalić niskie gwarancje.	Wysokie, a nawet pełne gwarancje.	Jakie instytucje powinny być włączone do systemu warantowania depozytów i jakie depozyty powinny być gwarantowane; jaki jest właściwy poziom gwarancji; czy powinna występować koasekuracja?

Problemy i poglądy

Lp.	Rozwiązania zalecane	Odstępstwa od rozwiązań zalecanych	Problemy praktyczne do rozwiązania
6	Nakazać obowiązkową przynależność do systemu.	Członkostwo jest dobrowolne.	Jak uniknąć negatywnej selekcji?
7	Wypłacać depozyty szybko.	Opóźnienia w wypłatach depozytów.	W jaki sposób zapewnić właściwą szybkość wypłat?
8	Zapewnić odpowiednie źródła finansowania systemu, aby uniknąć jego niewypłacalności.	System jest niedofinansowany lub niewypłacalny.	System <i>ex ante</i> czy <i>ex post</i> ? Jaki jest właściwy poziom składek i gromadzonych funduszy? Czy powinno być dodatkowe finansowanie ze strony rządu?
9	Składki uzależnić od ryzyka.	Jednakowa wysokość składek.	W jaki sposób uzależnić składki od ryzyka?
10	Zapewnić właściwą informację.	Informacja niewłaściwa.	Jakich danych potrzebują nadzorujący?
11	Ujawniać odpowiednie dane.	Dane zbyt skąpe lub mylące.	Co powinno być ujawnione i kiedy?
12	Zapewnić instytucji gwarancyjnej niezależność przy jej odpowiedzialności wobec deponentów.	Ingerencje polityczne i brak odpowiedzialności wobec deponentów.	Zaprojektować instytucję i jej zarząd, tak aby unikać interwencji politycznych, ale promować jej odpowiedzialność wobec deponentów.
13	Zezwolić bankowcom na udział w organach doradczych, ale nie w zarządzie instytucji gwarancyjnej.	Bankowcy mają kontrolę nad systemem.	Jak najlepiej unikać konfliktu interesów?
14	Zapewnić ściśle powiązania z pożyczkodawcą ostatniej instancji i nadzorem bankowym.	Słabość powiązań.	Słaba polityka pożyczkodawcy ostatniej instancji, zwiększająca koszty systemu gwarantowania; wzajemna wymiana informacji.
15	Wprowadzać formalny system gwarantowania z ograniczonymi gwarancjami wtędy, gdy system bankowy jest zdrowy.	Wprowadzanie systemu gwarancyjnego, gdy system bankowy jest słaby, co skutkuje ustaleniem wysokich gwarancji z obawy przed runem na banki.	W jaki sposób rozwiązać problemy systemu bankowego, aby formalny system gwarantowania depozytów mógł rozpocząć działalność?

Źródło: Tłumaczenie własne według: G. Garcia, Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices, IMF Working Paper, 1999.

Zalecenia MFW dotyczą normalnej niekryzysowej sytuacji w sektorze. Podstawą ich jest, określone w zaleceniu pierwszym, dążenie do unikania problemów immanentnie związanych z funkcjonowaniem gwarancji *explicite*. Według twórców opracowania należą do nich *moral hazard*, negatywna selekcja, „jazda na gapę” oraz problem agencji.

Pracownicy MFW na podstawie przeglądu międzynarodowego wykazali, że każdy kraj może wybrać jedną z 6 dróg w związku z ochroną depozytów. Są to:

- 1) brak ochrony (np. Nowa Zelandia),
- 2) prawne pierwszeństwo dla roszczeń deponentów w procesie likwidacji upadłego banku (np. w Australii) zamiast gwarancji depozytów,
- 3) niejednoznaczność co do ochrony,
- 4) gwarancje *implicit*,
- 5) ograniczone gwarancje *explicite*,
- 6) pełne gwarancje *explicite*.

Pierwsze dwie możliwości, choć dozwolone, nie są zbyt częste. Ostatnia zaś zarezerwowana jest raczej dla wyjątkowych sytuacji poważnych kryzysów. Międzynarodowy Fundusz Walutowy rekomenduje natomiast ograniczone gwarancje *explicite* jako najlepsze i najefektywniejsze rozwiązanie. W takim systemie niezbędne jest, według zalecenia drugiego, jego dokładne zdefiniowanie w prawie i regulacjach, przy czym przepisy te powinny być dobrze znane i rozumiane przez publiczność, która może na ich podstawie podjąć określone działania w obronie swoich interesów. Trzecie i czwarte zalecenie MFW dodatkowo wzmacnia przejrzystość działań instytucji gwarancyjnej. Niezbędne są dla nich bowiem szybkie działania naprawcze nadzoru bankowego oraz ewentualnie sprawna likwidacja upadłych instytucji.

Właściwy system powinien według kolejnych zaleceń MFW zakładać niski poziom gwarancji, obowiązkową przynależność do systemu, szybką wypłatę depozytów, dobre finansowanie instytucji najlepiej za pomocą składek ustalonych według ryzyka. Poziom gwarancji według personelu MFW odnosi się do PKB *per capita* w poszczególnych krajach, ale także do innych czynników (np. różnej dystrybucji depozytów według ich wielkości). Według opracowania chronione powinny być instytucje gromadzące określone depozyty, jak banki oszczędnościowe, spółdzielcze, firmy finansowania detalicznego, unie kredytowe. Dla nich przynależność powinna być obowiązkowa. Mogą także powstawać odrębne fundusze dla różnego typu instytucji. Dla zwiększenia zaufania publiczności do systemu ważne jest wypracowanie administracyjnych sposobów szybkich i efektywnych wypłat w przewidzianej przepisami wielkości.

Finansowanie systemu może opierać się na kumulowaniu funduszu w ramach składek *ex ante* lub na wpłatach *ex post*. Choć techniki dostosowywania składek do ryzyka danej instytucji depozytowej są dopiero rozwijane, to MFW podkreśla ich znaczenie dla tworzenia bardziej sprawiedliwego systemu finansowania. Banki słabe przestają być wówczas dotowane przez silniejsze, choć oczywiście nowe roz-

wiązania mogą także stać się zbyt dużym obciążeniem dla najsłabszych. Dla funduszu *ex ante* istotne jest przyjęcie jego maksymalnej wielkości docelowej. Ponadto rozważenia wymaga możliwość ustalenia dodatkowych wpłat rządowych.

Kolejne zalecenia (nr 10, 11, 12 i 14) mówią o koniecznej niezależności instytucji gwarancyjnej. Nie powinna ona ulegać naciskom politycznym, powinna być oddzielona od innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Wymagane jest także odpowiednie określenie współpracy i wymiany informacji między instytucją gwarancyjną a pozostałymi instytucjami sieci bezpieczeństwa w sektorze. W szczególności należy określić, jakie informacje powinny być ujawniane, jakich wymagać będzie nadzór, a jakimi powinni dzielić się członkowie sieci bezpieczeństwa finansowego. Niewskazane jest ponadto (patrz zalecenie nr 13) dopuszczenie zatrudnionych bankowców do podejmowania bieżących decyzji – mogą oni raczej uczestniczyć w pracach organów doradczych.

Ostatnie wreszcie zalecenie MFW określa generalnie, kiedy system *explicite* w ogóle należy wprowadzić. Otóż można to zrobić jedynie przy dobrej kondycji sektora bankowego, bez oznak kryzysu.

Podobnie zatem jak w przypadku Raportu Forum Stabilności Finansowej zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego kierują uwagę na „stabilne” modele, charakteryzujące się samodzielnymi instytucjami typu *pay box* lub *risk minimizer* o ograniczonych gwarancjach (PB2 lub RM2) lub „zaawansowane” stosujące zróżnicowane stawki opłat na fundusz (PB3 lub RM3).

III.2.3. Regulacje unijne – na drodze do harmonizacji zasad

Prace nad wspólnym stanowiskiem w kwestii gwarantowania depozytów zapoczątkowano w Unii Europejskiej w połowie lat 80. Wiązały się one z chęcią stworzenia jednolitego europejskiego rynku finansowego oraz z dążeniem, by „promować harmonijny rozwój działalności instytucji kredytowych na obszarze całej Wspólnoty, znosząc wszelkie ograniczenia swobody osiedlania się i prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług, wzmacniając równocześnie stabilność systemu bankowego oraz ochronę oszczędzających”⁶⁹. W lutym 1986 r. podpisano Jednolity Akt Europejski (*Single European Act*), stwierdzając między innymi, że należy udzielić poparcia dla idei gwarantowania depozytów. W grudniu 1986 roku Komisja Europejska wydała oficjalną rekomendację⁷⁰ o charakterze doradczym, wskazującą na konieczność gwarantowania depozytów w krajach Wspólnoty Europejskiej. Wskazała w niej, że:

⁶⁹ Patrz preambuła do Dyrektywy 94/19/WE.

⁷⁰ Rekomendacja nr 87/63/EWG, patrz szerzej: C.D. Noia, A. Maccario, *Structuring Deposit Insurance in Europe: Some Considerations and a Regulatory Game*, Wharton Financial Institutions Working Paper Series, maj 1995.

- ❖ gwarantowanie depozytów oznacza ochronę drobnych deponentów, czyli tych, którzy nie mają możliwości dokonania profesjonalnej oceny kondycji i polityki finansowej swojego banku;
- ❖ uczestnictwo w systemie musi dotyczyć wszystkich banków, łącznie z oddziałami banków zagranicznych działających na terenie danego kraju (zasada terytorialności);
- ❖ dopuszcza się zarówno prywatne jak i publiczne systemy gwarantowania depozytów;
- ❖ należy wyraźnie rozgraniczyć interwencje podejmowane przed upadłością banku oraz wypłaty gwarantowane po jego upadłości;
- ❖ zasady realizacji gwarancji muszą być wyraźne i przejrzyste⁷¹.

Nie sprecyzowano wówczas formy organizacyjnej, metod działania, czy pułapu ochrony. Z biegiem czasu coraz wyraźniejszy wydawał się wniosek, że rekomendacja z 1986 r. nie przynosi właściwych efektów. Dla lepszego zabezpieczenia przed skutkami kryzysów bankowych potrzeba było więcej konkretnych rozwiązań. Wiązało się to z chęcią zapewnienia odpowiedniej promocji harmonijnego rozwoju sektorów bankowych w krajach członkowskich. Do utworzenia jednolitego rynku europejskiego wydawało się niezbędne ustalenie chociażby zharmonizowanego minimalnego poziomu zabezpieczenia wkładów w krajach członkowskich Unii.

Na początku lat 90. rozpoczęto zatem prace nad dyrektywą Unii Europejskiej w sprawie gwarantowania depozytów. Miała ona obowiązywać we wszystkich krajach Wspólnoty, tworząc zharmonizowane zasady wspólnego rynku. Pierwszy projekt ukazał się w kwietniu 1992 r., zaś ostateczną Dyrektywę 94/19/WE przyjęto 30 maja 1994 r. (z mocą obowiązującą od lipca 1995 r.)⁷². Poza krajami UE dyrektywę przyjęły wszystkie państwa tworzące Europejski Obszar Gospodarczy, czyli także Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

Dyrektywa, tak jak wszystkie akty Wspólnoty, oparła się na wprowadzonej do traktatu z Maastricht zasadzie subsydiarności. Dotyczy ona zatem tylko najważniejszych elementów systemów gwarantowania depozytów. Szczegółowe rozwiązania pozostawiono natomiast w gestii poszczególnych państw. Tak jak inne akty prawne Unii Europejskiej dyrektywa dąży do harmonizacji, a nie do unifikacji zasad obowiązujących w państwach członkowskich.

Podstawowymi celami systemów gwarantowania depozytów według dyrektywy są: ochrona deponenta, stabilność systemu oraz warunki równej konkurencji. Jako minimalne wymagania co do systemów w krajach członkowskich Unii Europejskiej określono:

⁷¹ T. Obal, *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii europejskiej – wnioski dla Polski*, *Bezpieczny Bank* nr 1 (22) 2004, s. 54.

⁷² *Directive on Deposit-Guarantee Schemes*, Official Journal L 135/5, 31 maja 94; w języku polskim opublikowana [w:] *Prawo Bankowe* nr 2/1995.

Problemy i poglądy

- 1) zasadę powszechności – objęcie systemem wszystkich instytucji kredytowych i ich równe traktowanie; każde państwo ma przy tym obowiązek zapewnienia i oficjalnego uznania na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarantowania wkładów;
- 2) obligatoryjność uczestnictwa w systemie instytucji przyjmujących depozyty – żadna instytucja tego typu nie może pozostać poza systemem, przy czym państwo może zwolnić daną instytucję z uczestnictwa w systemie, jeśli jest ona członkiem innego systemu, który zapewnia jej płynność i wypłacalność; jeśli zaś nadzór bankowy pozbawi bank prawa do udziału w systemie, jest on zobowiązany do zapewnienia alternatywnego sposobu ochrony depozytów;
- 3) zasadę terytorialności – system pokrywa zobowiązania działających na obszarze danego kraju banków oraz oddziałów tych banków działających w innych krajach;
- 4) minimalny poziom gwarancji dla wszystkich depozytów jednego deponenta w danej instytucji 20 000 euro⁷³ (do 31 grudnia 1999 r. dopuszczano limit 15 000); dopuszczono przy tym koasekurację do 10%, przy czym kwota minimalna obowiązuje także przy uwzględnianiu udziału własnego deponenta; w przypadku rachunków wspólnych zalecane jest jego dzielenie lub, w określonych przypadkach, traktowanie deponentów rachunku wspólnego jako jednego klienta;
- 5) obligatoryjne wyłączenia z zakresu gwarancji dla: depozytów innych instytucji kredytowych, funduszy własnych instytucji kredytowych, wkładów pochodzących z przestępstw, czyli związanych z praniem brudnych pieniędzy;
- 6) zapewnienie szybkości i efektywności wypłat kwot gwarantowanych poprzez uruchamianie ich już w momencie zaistnienia niedostępności depozytów – wypłata powinna nastąpić w ciągu trzech miesięcy od tego momentu (z możliwością dwukrotnego przedłużenia tego okresu);
- 7) obowiązek zapewnienia klientom dostępu do wszystkich niezbędnych informacji związanych z systemem gwarancji wkładów w danym banku;
- 8) gwarancje dla oddziałów zagranicznych – oddziały utworzone w innym kraju członkowskim objęte są macierzystym systemem gwarantowania, przy czym do końca 1999 roku poziom i zakres gwarancji oferowany w takim oddziale nie mógł być wyższy niż w kraju, na którego terytorium działa, czyli wprowadzono zakaz eksportu wyższych gwarancji;
- 9) zasady double insurance (*topping up*) – kraj przyjmujący może zapewnić dodatkowe gwarancje w stosunku do oferty systemu macierzystego kraju danej instytucji kredytowej;
- 10) zasadę ponoszenia kosztów finansowania systemów przez instytucje kredytowe.

⁷³ Pierwotnie kwotę minimalną określono w ECU.

Intencją regulatorów unijnych było zatem promowanie modelu „stabilnego”, typu PB2 lub RM2 jako najlepszego dla poszczególnych państw członkowskich. Położono nacisk na ograniczone pod względem limitu i zakresu gwarancje. Jednocześnie szczegółowe kwestie pozostawiono do rozważenia władzom poszczególnych państw. Są to kwestie dotyczące: maksymalnego poziomu gwarancji, struktury i administracji systemu, sposobów postępowania z bankami w trudnej sytuacji, czy też sposobów finansowania systemu (w tej kwestii stwierdzono tylko, że „koszty tego finansowania muszą być zasadniczo ponoszone przez instytucje kredytowe”). Ponadto zdecydować można o fakultatywnych wyłączeniach z ochrony. W załączniku I Dyrektywa wymienia 14 kategorii depozytów, które dodatkowo mogą być wyłączone z ochrony. Są to wkłady:

- ❖ deponentów instytucjonalnych, w tym instytucji finansowych, firm ubezpieczeniowych, władz administracji centralnej i lokalnej, zbiorowych funduszy inwestycyjnych, funduszy rentowych i emerytalnych;
- ❖ osób odpowiedzialnych za kondycję instytucji kredytowej (w szczególności zaś: członków rady administracyjnej, kierownictwa przedsiębiorstwa, wspólników osobiście odpowiedzialnych, osób o co najmniej 5% udziale w kapitale instytucji, osób, którym powierzono kontrole dokumentów rachunkowych, depozyty innych spółek tej samej grupy przedsiębiorstw oraz depozyty deponentów, do których otrzymali korzyści finansowe, które przyczyniły się do pogorszenia sytuacji finansowej tej instytucji);
- ❖ nieimienne;
- ❖ w walutach innych niż euro i waluty państw członkowskich;
- ❖ dużych przedsiębiorstw.

Jednocześnie zwraca uwagę fakt, że Dyrektywa dotyczy wyłącznie gwarantowania depozytów. Nie opisuje w żaden sposób podejmowania przez instytucje działań restrukturyzacyjnych, nadzorczych czy analitycznych. Tym samym pozostawiono furtkę dla wyboru indywidualnego pomiędzy następującymi modelami teoretycznymi: PB0, PB2, PB3, RM2, RM3 lub nawet RM4.

Dyrektywa 94/19/WE została uzupełniona w marcu 1997 roku, kiedy to Rada i Parlament Europejski przyjęły nową dyrektywę w sprawie systemów rekompensaty inwestorom⁷⁴. Wzorowana jest ona na Dyrektywie w sprawie systemów gwarantowania. Obie mają na celu ochronę deponentów i inwestorów oraz wzmocnienie bezpieczeństwa banków i firm inwestycyjnych. Stosuje się ją jednak do szerszego kręgu instytucji, mianowicie do firm inwestycyjnych, w tym do instytucji kredytowych. Określa ona minimalny pułap rekompensaty w przypadku niemożności zwrotu inwestorom instrumentów finansowych do nich należących (także 20 000 euro). Przewiduje konieczność wprowadzenia przez państwa członkowskie jednego lub więcej systemów zabezpieczania inwestorów. Przynależność jest obowiązkowa,

⁷⁴ *Directive on investor-compensation schemes*, Official Journal 84/22, 26 marca 97.

podobnie traktowany jest obowiązek dobrego informowania. Dyrektywa pozostawia ustawodawstwu poszczególnych państw rozwiązania szczegółowe⁷⁵.

Zgodnie z zapisem Dyrektywy (art. 7 ust. 5) w listopadzie 2004 roku rozpoczęto przygotowania do jej przeglądu w zakresie wysokości kwoty gwarantowanej. Powołano specjalną Grupę Roboczą ds. Systemów Gwarantowania Depozytów (*Deposit Guarantee Schemes Working Group*) przy Bankowym Komitecie Doradczym (*Banking Advisory Committee*), która rozpatrzyć ma możliwość zmian w następujących obszarach:

- 1) wysokości kwoty gwarantowanej (co wynika z zapisów dyrektywy) czterech obszarów wybranych przez Bankowy Komitet Doradczy:
- 2) definicji depozytu,
- 3) *topping up* (doubezpieczenia),
- 4) sposobu finansowania,
- 5) podziału kompetencji między kraj goszczący i kraj macierzysty, a także obszaru dopisanego przez Grupę Roboczą:
- 6) relacji między systemami gwarantowania depozytów a bankiem centralnym.

Jakich konkretnie zmian możemy oczekiwać? Pierwsze ustalenia Grupy Roboczej zakładały, że:

- ❖ zmiana poziomu gwarancji może nastąpić jedynie w przypadku, gdy wszelkie badania ilościowe wykażą, iż ochrona deponenta zmniejszyła się istotnie w ciągu ostatnich 10 lat na skutek, na przykład, inflacji,
- ❖ dokonany zostanie przegląd definicji depozytu zawartych w przepisach poszczególnych krajów członkowskich,
- ❖ rozważenia wymaga kwestia minimalnej kwoty nieobjętej gwarancjami (reguła *de minimis*),
- ❖ praktyka krajów członkowskich w zakresie doublebezpieczenia jest zbyt mała i nie pozwala na właściwą ocenę słuszności zapisów Dyrektywy w tym zakresie,
- ❖ większość krajów popiera przejście na sposób finansowania *ex ante*; 15 starych państw Unii Europejskiej popiera dodatkowo ustalanie składek według ryzyka (ruch ten pozwoliłby na przejście systemów europejskich do grupy „zaawansowanych” modeli typu PB3 lub RM3); 10 nowych członków UE, w tym Polska, jest jednak raczej sceptycznych, gdyż mogłyby mieć problemy z wprowadzeniem nowych rozwiązań,
- ❖ reguła, że wiodącym jest nadzorca z kraju macierzystego (powinna nadal dotyczyć analogicznie systemu gwarantowania depozytów) powoduje, że jeśli chodzi o podział kompetencji między kraj goszczący i kraj macierzysty, to należałoby najpierw zmienić, czy też przemyśleć sposób sprawowania nadzoru nad działalnością bankową,
- ❖ zgodnie z wszelkimi przepisami dotyczącymi krajów strefy euro bank centralny nie powinien finansować działalności m.in. instytucji gwarancyjnych (w tej

⁷⁵ Szerzej: M. Safjan, M. Grzybowski, K. Borowska, *Polski system gwarantowania depozytów bankowych a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EEC*, Bezpieczny Bank nr 2/3(3/4)/1998.

chwili, mimo przynależności do strefy euro, finansowanie przez bank centralny dopuszczone jest w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii; poza strefą euro zaś w Danii, Słowacji, na Węgrzech i w Polsce – zatem nie tylko w przypadku BFG kwestia ta w pewnej perspektywie czasowej może mieć określone konsekwencje)⁷⁶.

Drugie spotkanie grupy roboczej, które odbyło się 2 maja 2006 r., nie przyniosło istotnych rozstrzygnięć. Wypowiedziano się za powstrzymaniem się z nowelizacją Dyrektywy 94/19/WE do czasu zakończenia prac w zakresie nadzoru bankowego i kwestii związanych z pomocą i pożyczkodawcy ostatniej instancji na szczeblu unijnym. Nie ustalono wspólnego stanowiska w sprawie zasad finansowania systemów oraz w sprawie definicji depozytu.

W najbliższych miesiącach należy spodziewać się końcowego raportu w sprawie przeglądu dyrektywy zawierającego wskazania dotyczące możliwych zmian w krótkim, średnim i długim okresie. Należy spodziewać się, że:

w krótkim okresie:

- ❖ zasada *de minimis* zostanie wprowadzona jako opcja i dotyczyć będzie depozytów w wielkości 5–10 EUR;
- ❖ doprecyzowany zostanie zakaz wykorzystywania informacji o gwarancjach depozytów w celach reklamowych,
- ❖ zaproponowany zostanie model jednego punktu informacyjnego dla deponentów o kompleksowych danych dotyczących gwarancji w bankach funkcjonujących w danym kraju;

w dłuższym okresie:

- ❖ zharmonizowany zostanie sposób finansowania systemów gwarancyjnych,
- ❖ ujednoczony zostanie zakres współodpowiedzialności deponenta,
- ❖ może ulec zmianie limit gwarancyjny⁷⁷.

Dodatkową kwestią poruszaną w ramach prac nad zmianami w Dyrektywie jest pomysł powołania nowego europejskiego systemu gwarancyjnego lub powołania na szczeblu unijnym instytucji regwaranta. Trudno dziś określić, w jakim kierunku mogą pójść zmiany w kształcie krajowych systemów w procesie dostosowywania ich do zmieniającego się oblicza bankowości. W krótkim okresie jednak trudno spodziewać się w tym zakresie zdecydowanych rozstrzygnięć.

Jak dotąd widać wyraźnie, obowiązujące w Unii Europejskiej rozwiązania w zakresie gwarancji depozytów sprawdzają się i nie zanoszą się na ich gruntowniejsze zmiany. Tym samym królować nie przestaną systemy „proste” lub „stabilne” typu *pay box* lub *risk minimizer*.

⁷⁶ Według wystąpienia M. Iwanicz-Drozdowskiej zamieszczonego [w:] B. Zdanowicz, *Ewolucja funkcji gwarancyjnej i pomocowej BFG w świetle dotychczasowych doświadczeń krajowych i zagranicznych*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005, s. 70–71.

⁷⁷ Na podstawie Informacji Zarządu dla Rady BFG: *Tłumaczenie protokołu z II spotkania Grupy Roboczej ds. Gwarantowania Depozytów w dniu 2 maja 2006 r.*, BFG, Warszawa 19 lipca 2006 r.

ROZDZIAŁ IV

**GENEZA, EWOLUCJA I PROJEKCJA ZMIAN
FORMUŁY BANKOWEGO FUNDUSZU
GWARANCYJNEGO**

Bankowy Fundusz Gwarancyjny to pierwsza instytucja gwarantowania wkładów w Polsce. Jego działalność miała więc od początku charakter pionierski. W pewnym stopniu wykorzystano doświadczenia innych krajów w tej dziedzinie, choć nie było oczywiście gotowych wzorców oraz sprawdzonych i pewnych formuł do zastosowania. Dla rozmyślań o przyjętych w Polsce zasadach gwarantowania depozytów, ich ewolucji oraz ewentualnych zmianach niezbędne jest prześledzenie nie tylko koncepcji teoretycznych związanych z ideą gwarantowania depozytów przedstawioną we wcześniejszej części pracy. Niezwykle istotne jest także poznanie doświadczeń praktycznych podobnych instytucji funkcjonujących dziś na świecie. Umiejętność wyciągania właściwych wniosków z doświadczeń innych państw i wprowadzanie ich w odpowiednim czasie są niezwykle ważne. Jednak przeszłe zdarzenia nie wystarczają do prognozowania przyszłych zmian. Środowisko bankowe ewoluuje dziś wyjątkowo dynamicznie przynosząc coraz to nowe wyzwania dla jego instytucji. Dlatego też ważnymi czynnikami wpływającymi na kształt polskiego systemu ochrony wkładów stają się tendencje w nowoczesnej bankowości. Do najważniejszych należą:

- ❖ urynkowienie (*marketisation*), czyli wzrost znaczenia instrumentów rynkowych w stosunku do tradycyjnych form pośrednictwa finansowego,
- ❖ globalizacja (*globalisation*), czyli integracja krajowych i międzynarodowych rynków finansowych oraz wzrastająca skala działalności transgranicznej,
- ❖ koncentracja i konsolidacja (*consolidation*), czyli zwiększająca się wielkość i zasięg aktywności instytucji finansowych⁷⁸.

Jednocześnie wydaje się jasne, że to bankowość europejska jest dziś najważniejszym odniesieniem dla Polski. Uregulowanie kwestii gwarancji depozytów na szczeblu unijnym stało się wyznacznikiem dla systemu polskiego. Od tej pory zmiany w tej dziedzinie podejmowane w Brukseli muszą znaleźć odzwierciedlenie w prawie polskim. Nasz kraj może jednak aktywnie w tych zmianach uczestniczyć.

⁷⁸ W. White, *Are changes in financial structure extending safety nets?*, BIS, Working Papers 145, styczeń 2004, s. 2.

IV.1. GENEZA POWSTANIA BFG

Bankowy Fundusz Gwarancyjny utworzony ustawą z grudnia 1994 roku rozpoczął działalność w kwietniu 1995 r. Wcześniej rolę gwaranta wypełniał Skarb Państwa. Z dotychczasowych rozważań wiadomo, że systemy gwarancyjne mogą powstawać z różnych przyczyn. Na ogół jest to reakcja na zjawiska kryzysowe i chęć wzmocnienia krajowego systemu finansowego. Tak było także w przypadku Polski. Dodatkową przesłanką utworzenia BFG była chęć dostosowania się do regulacji międzynarodowych, czyli do rozwiązań przyjętych przez Unię Europejską.

IV.1.1. Historia gwarancji depozytów w Polsce

Istnienie instytucji gwarancji Skarbu Państwa zapoczątkował w Polsce po II wojnie światowej dekret Prezydenta RP z 1948 roku powołujący Powszechną Kasę Oszczędności⁷⁹, której zadaniem było gromadzenie indywidualnych oszczędności pieniężnych. Za jej zobowiązania z tego tytułu miało ręczyć Państwo. Odpowiedzialność Skarbu Państwa została utrzymana w kolejnych ustawach: o prawie bankowym z 13 kwietnia 1960 r., Prawo bankowe z 12 czerwca 1975 r. oraz Prawo bankowe z 26 lutego 1982 r.

Po wojnie funkcjonował w Polsce scentralizowany system bankowy, w którym nie było miejsca na odrębną instytucję gwarantowania depozytów. System bankowy składał się z Narodowego Banku Polskiego oraz trzech banków specjalistycznych: Polska Kasa Opieki SA gromadzący depozyty walutowe ludności, Bank Handlowy SA obsługujący przedsiębiorstwa dokonujące dużych transakcji zagranicznych i Bank Gospodarki Żywnościowej SA, który wraz z bankami spółdzielczymi obsługiwał sektor rolniczy.

NBP nie był bankiem centralnym w dzisiejszym rozumieniu. Przede wszystkim jako największy bank (po przejęciu niezależnych banków operacyjnych) gromadził depozyty od ludności. Lokaty te jak i wkłady w pozostałych wymienionych bankach były całkowicie bezpieczne. Nie można było wyobrazić sobie wówczas upadłości żadnego z nich. Po pierwsze dlatego, że nie funkcjonowała wolna konkurencja na rynku. Banki miały pozycję monopolistyczną, pozyskiwały depozyty po bardzo niskich cenach. Po drugie dlatego, że generalnie nie dopuszczano do upadłości państwowych podmiotów gospodarczych.

Formuła monobanku *de facto* nie pozwalała na właściwe prowadzenie gotówkowych i bezgotówkowych rozliczeń pieniężnych w gospodarce. Pozostałe istotne kwestie – do których należą kształtowanie emisji kredytu i pieniądza w sposób zapewniający stabilizację jego siły nabywczej i stałą relację do walut obcych, pobudzanie oszczędności oraz gromadzenie wolnych środków finansowych w systemie w celu ich efektywnego wykorzystania, kredytowanie rozwoju działalności gospo-

⁷⁹ Dz.U. z 1951 r., Nr 36 poz. 279.

darczej, wspomaganie inicjatywy i przedsiębiorczości na zasadach komercyjnych – wymagały gruntownych reform⁸⁰.

Zmiany w tym stanie rzeczy dokonały się na początku lat 80. Zapoczątkowana w 1981 roku w Polsce kompleksowa reforma gospodarcza miała usamodzielnić przedsiębiorstwa na zasadach samofinansowania oraz wprowadzić zasady regulowanej gospodarki rynkowej. W dziedzinie bankowości miały doprowadzić do uniezależnienia NBP od Ministerstwa Finansów, do zwiększenia roli banku centralnego w kształtowaniu polityki pieniężno-kredytowej, a następnie do rozwoju sektora bankowego na drodze umożliwienia organizowania banków w formie spółek akcyjnych⁸¹. W praktyce nie zdołano utworzyć jednak żadnego banku.

Podsumowując ten okres rozwoju polskiej bankowości należy stwierdzić, że funkcjonowały w Polsce gwarancje *implicit*e. Nie dopuszczano możliwości wybuchu kryzysu w sektorze. Wspierano przedsiębiorstwa państwowe. Deponenci z kolei darzyli banki pełnym zaufaniem.

W 1987 r. w sposób kompleksowy rozpoczęto przygotowania reformy bankowej. Rozpoczęto prace nad stworzeniem całościowego programu umacniania pieniądza w gospodarce oraz prace nad programem przebudowy systemu bankowego. Reformę postanowiono wprowadzać etapami.

W pierwszym etapie podejmowano wnioski dotyczące utworzenia nowych banków. Ze struktur NBP wydzielono Powszechną Kasę Oszczędności, który to bank stał się głównym bankiem depozytowym Polski – nadal w 100% bezpiecznym. W 1988 roku wydano zaś zgodę na otwarcie i rozpoczęcie działalności przez pierwszy bank będący spółką akcyjną, czyli Łódzki Bank Rozwoju SA.

W drugim etapie dokonano wydzielenia z NBP samodzielnych banków depozytowo-kredytowych. Już w czerwcu 1987 r. przedstawiony został przez NBP „Program umacniania pieniądza”. Podkreślono w nim, że dla wzmocnienia pieniądza (ważnego dla silnej gospodarki) niezbędne jest oddzielenie funkcji depozytowo-kredytowej od funkcji emisyjnej banku centralnego. W kwietniu 1988 r. Rada Ministrów zatwierdziła dokument „Przebudowa organizacji i funkcji Narodowego Banku Polskiego i utworzenie sieci banków kredytowych”. Na tej podstawie rozpoczęto, po pierwsze, tworzenie dwuszczeblowego systemu bankowego, a po drugie funkcja umacniania pieniądza stała się podstawową funkcją NBP. Następnie na bazie 430 oddziałów operacyjnych NBP utworzono, na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 11 kwietnia 1988 r.⁸², 9 banków komercyjnych⁸³. Zniesiono przy tym podmiotowe, przedmiotowe, terytorialne ograniczenia działalności banków. Jed-

⁸⁰ Szerzej: W. Baka (red.), *Transformacja bankowości polskiej 1989–1995. Studium monograficzno-porównawcze*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1997, s. 21–48.

⁸¹ W. Baka, *Bankowość w przebudowie*, Gazeta Bankowa nr 43–47/91.

⁸² Dz.U. z 1988 r., Nr 21, poz. 137–145.

⁸³ Były to: Państwowy Bank Kredytowy w Warszawie, Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie, Bank Gdański w Gdańsku, Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie, Bank Śląski

nocześnie osoby fizyczne i prawne uzyskały swobodę wyboru banku. Stworzono instytucjonalne warunki do konkurencji między bankami. Zliberalizowane zostały warunki wejścia i wyjścia z sektora. Stworzono szerokie możliwości tworzenia banków w formie spółek akcyjnych. Zmieniono ponadto relacje między bankami komercyjnymi a bankiem centralnym oraz nastąpiło przejście od stosowania metod administracyjnych do oddziaływania na sektor bankowy za pomocą narzędzi ekonomicznych.

Od 1989 roku w trzecim etapie zmian tworzone banki w oparciu o nowe regulacje prawne na podstawie przede wszystkim inicjatyw oddolnych. Funkcjonujący system przekształcono w system dwuszczeblowy z bankiem centralnym na czele, który został oddzielony od działalności komercyjnej. Obok niego funkcjonować miały banki komercyjne o różnej własności: państwowe, prywatne i spółdzielcze. 31 stycznia 1989 roku uchwalono ustawę Prawo bankowe⁸⁴ oraz ustawę o Narodowym Banku Polskim⁸⁵. Dzięki tym aktom prawnym przystosowano sektor bankowy do nowych – rynkowych warunków. Utrzymano w nich nieograniczone gwarancje państwowe dla części banków, czyli dla tych, które powstały przed wejściem w życie tej ustawy. Skarb Państwa miał odpowiadać za zobowiązania „z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie niniejszej ustawy”⁸⁶. Do grupy chronionej należało zatem 13 banków państwowych: Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy, Bank Handlowy SA, Polska Kasa Opieki SA, Bank Rozwoju Eksportu, 9 banków komercyjnych wyłonionych z NBP, Bank Gospodarki Żywnościowej SA i około 1660 banków spółdzielczych oraz prywatny Łódzki Bank Rozwoju SA (późniejszy BIG Bank SA). Choć niektóre z grupy banków państwowych zostały w kolejnych latach sprywatyzowane, to w odróżnieniu od banków powstałych po 1989 roku zachowały one ochronę Skarbu Państwa – sam proces prywatyzacji nie pozbawiał ich tej ochrony. W efekcie gwarancjami państwa były objęte zarówno banki państwowe jak i prywatne. Poza tym równoległe powstała duża grupa banków prywatnych pozbawionych od początku podobnej ochrony. W 1989 roku poza NBP istniało 18 banków komercyjnych (w tym 9 wyłonionych z NBP) oraz 1663 banki spółdzielcze. W 1991 roku działały już 72 banki komercyjne oraz 1666 banków spółdzielczych. W 1992 roku banków komercyjnych było już 84⁸⁷ – przede wszystkim prywatne lub państwowo-prywatne spółki akcyjne. Co ważne, następowało nie tylko zwiększenie liczby banków, ale inwestowano w ich kadry, wyposażenie, systemy IT.

w Katowicach, Bank Zachodni we Wrocławiu, Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie, Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi i Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu.

⁸⁴ Dz.U. z 1989 r., Nr 4, poz. 21.

⁸⁵ Dz.U. z 1989 r., Nr 4, poz. 22.

⁸⁶ Art. 49 ustawy Prawo bankowe.

⁸⁷ W. Baka (red.), *Transformacja bankowości polskiej 1989–1995*, op. cit., s. 658.

O ile przez pierwsze lata brak gwarancji depozytów nie wydawał się być dotkliwym dla banków, to jednak później stało się inaczej. Po wprowadzeniu w Polsce zmian ustrojowych kondycja sektora bankowego była dobra. Deponenci kontynuowali optymistyczne nastawienie do banków, którym ufali. Sytuacja jednak powoli się zmieniła. Reformy rynkowe doprowadziły do kłopotów w wielu sektorach gospodarki. Pogorszyła się sytuacja finansowa przedsiębiorstw. Od roku 1992 symptomy kryzysu zaczęły odczuwać małe prywatne banki. Wiele z nich stanęło przed groźbą bankructwa. Jednocześnie okazało się, że zarówno sektor spółdzielczy jak i banki państwowe są zbyt słabe, by aktywnie wspierać transformację w gospodarce. Generalnie banki były niedokapitalizowane, więc miały małe możliwości absorbowania strat. Kadry banków były słabo wykwalifikowane. Banki charakteryzowały źle dobrane strategie. Zarządzanie nimi było słabe (przede wszystkim zarządzanie aktywami), nie przestrzegano reguł ostrożnościowych. Dodatkowo procedury regulacyjne były niewystarczające, a nadzór bankowy oraz właścicielski słaby. Do tego na początku lat 90. doszło do załamania produkcji i gwałtownego obniżenia aktywności gospodarczej w Polsce oraz w byłych krajach socjalistycznych. W portfelach banków rósł szybko udział złych długów. Słabe kapitałowo banki stanęły przed groźbą niewypłacalności.

Niepokojąca sytuacja w sektorze wymagała podjęcia odgórnych decyzji. Podwyższono wówczas wymogi kapitałowe, wstrzymano wydawanie nowych licencji bankowych, rozbudowano i zaostrzono regulacje ostrożnościowe, wzmocniono nadzór bankowy. Bank centralny korzystając z uprawnień sanował banki. Udzielał kredytu refinansowego, kupował obligacje restrukturyzacyjne emitowane przez banki zagrożone, gwarantował emisje obligacji. Dodatkowo, od 1994 r., mógł zwolnić banki z tworzenia, utrzymywania i odprowadzania rezerwy obowiązkowej. Działania NBP wspierało Ministerstwo Finansów. Banki wsparło obligacjami restrukturyzacyjnymi. Pomimo tych działań w latach 1993–95:

- ❖ 8 banków komercyjnych zostało przejętych przez inny bank w drodze likwidacji,
- ❖ 5 banków komercyjnych zostało przejęte przez inne banki poprzez dobrowolną sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego,
- ❖ w 10 bankach komercyjnych nastąpiło przejęcie kapitałowe przez inne banki,
- ❖ 11 banków spółdzielczych zlikwidowano w drodze sprzedaży innym bankom,
- ❖ 37 banków spółdzielczych zostało przejętych przez inne banki spółdzielcze⁸⁸.

W jednym tylko 1995 roku sądy ogłosiły upadłość 50 banków: 2 komercyjnych i 48 spółdzielczych. Do końca roku 1995 upadły 3 banki – spółki akcyjne oraz 91 banków spółdzielczych, posiadające ponad 250-milionowe depozyty⁸⁹. W następnych miesiącach skala upadłości ulegała stopniowemu zmniejszaniu.

⁸⁸ E. Śleszyńska-Charewicz, *Korzystne tendencje. Sektor bankowy w 1995 roku*, Bank nr 9/95 oraz W. Baka (red.), op. cit., s. 60.

⁸⁹ P. Szubański, *Upadłościom wciąż jeszcze nie koniec*, Nowa Europa, 30 stycznia 1996 r.

W tej sytuacji w 1994 r. zdecydowano się na wprowadzenie swoistego prowizorium gwarancyjnego. W uchwale Sejmu o założeniach polityki pieniężnej na rok 1994 zapisano, że prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych w 100% do wysokości 1000 ECU oraz w 90% od 1001 do 3000 ECU. Miało ono obowiązywać do czasu wydania odpowiednich nowych aktów prawnych. To przejściowe rozwiązanie zmienione zostało wejściem w życie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

IV.1.2. Przesłanki utworzenia BFG

Jak wspomniano wcześniej, sytuacja sektora bankowego w Polsce na początku lat 90. nie była dobra. Zbudowano dwuszczeblowy system bankowy, jednak nie zapewniono wszystkim instytucjom jednakowych warunków konkurencyjnych. Banki powstałe przed wejściem w życie ustawy Prawo bankowe były chronione przez Skarb Państwa. Natomiast banki nowe były takiej ochrony pozbawione. W początkowym okresie, jak wspomniano wcześniej, deponenti traktowali nadal cały sektor bankowy jako godny zaufania i bezpieczny. Po 1989 roku jednak podzielenie instytucji na te z gwarancjami Skarbu Państwa i na te jej pozbawione doprowadziło do pewnego preferowania PKO BP, PeKaO SA i BGŻ SA przez deponentów. Nowe banki prywatne powstałe w latach 90. odczuły słabsze zaufanie ze strony klientów. Miały jednak inne sposoby, by i tak przyciągnąć ich do siebie. Oferowały wyższe oprocentowanie lokat, co faktycznie dla deponentów stało się marzą reputacyjną, którą chętnie przyjęli. W efekcie jednak wiązało się to z wyższymi kosztami dla banków i obniżeniem ich bezpieczeństwa. Zjawisko to nałożyło się na kryzys gospodarczy kraju.

Problem ochrony wkładów ludności stał się wobec tej sytuacji kwestią nie tylko bankową, ale już ogólnospołeczną. Ustalenie prowizorium gwarancyjnego było koniecznością, by ustabilizować sytuację w sektorze. Nie mogło jednak trwać ono zbyt długo. Wzrosła silnie presja na wprowadzenie systemowych rozwiązań w dziedzinie gwarantowania depozytów. Działała tu przede wszystkim gwałtownie pogarszająca się sytuacja finansowa w sektorze.

Przesłanki utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego można wobec tego podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Przesłankami wewnętrznymi stały się: konieczność ochrony wszystkich deponentów polskich banków oraz chęć ustabilizowania sytuacji w sektorze. Utworzenie BFG miało, poprzez wprowadzenie gwarancji obejmujących wszystkie instytucje depozytowe, przyczynić się do wzrostu zaufania publicznego do banków, szczególnie prywatnych. Dzięki temu wyrównać się mogły warunki konkurencji między nimi. Gwarancje Państwa zostały utrzymane jeszcze do końca 1999 roku w trzech bankach: Powszechnej Kasie Oszczędności BP, Polskiej Kasie Opieki SA i Banku Gospodarki Żywnościowej SA oraz również

do końca 1999 roku z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na książkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. oraz na czas nieokreślony z tytułu wkładów zgromadzonych na czas minimum dwuletni w bankach prowadzących kasy mieszkaniowe. Wskutek tego klienci odejść mogli od koncentrowania depozytów w dużych bankach państwowych. W miejsce tego dążyli raczej do różnicowania ryzyka i dokonywania lokat w większej ilości banków. Przyjęta początkowo niska wielkość kwoty gwarancyjnej sprzyjała lokowaniu w większej liczbie banków mniejszych wkładów.

Wprowadzony system gwarancyjny miał również ustabilizować sytuację w całym sektorze bankowym. W tym celu przejął on na siebie zadania sanacyjne, a jednocześnie Narodowy Bank Polski zaprzestał bezpośredniego wspierania finansowego programów przywracania wypłacalności bankom. Jednak w porównaniu do NBP Fundusz posiadał ograniczone i wartościowo znacznie mniejsze środki mogące zostać przeznaczone na pomoc dla banków. W latach 1993–1994 NBP zaangażował w działalność pomocową około 600 mln PLN, zaś środki BFG na ten cel wyniosły w 1995 roku jedynie 173,8 mln PLN⁹⁰. W takiej sytuacji duże znaczenie miało wsparcie udzielane Funduszowi przez NBP w postaci zwolnienia uzdrawianego banku z obowiązku odprowadzania rezerwy obowiązkowej, czy też tworzenia rezerwy celowej oraz ulgi podatkowe przyznawane przez Ministra Finansów. Jednocześnie NBP kontynuował pomoc dla sektora banków spółdzielczych. Pomoc weksłowa na procesy łączenia i przejmowania banków spółdzielczych w latach 1994–1998 wyniosła 125,9 mln zł (dla 11 przejęć). W tym okresie z pomocy w postaci zwolnienia z obowiązku utrzymywania i odprowadzania rezerwy obowiązkowej skorzystało 240 banków, a kwota zwolnionych środków wyniosła 210,77 mln zł⁹¹.

Poza przedstawionymi wewnętrznymi przesłankami utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego związanymi z kryzysową sytuacją polskiego sektora, zaistniały również pewne przesłanki zewnętrzne. Związane były one przede wszystkim z jednoczeniem się państw Europy, budowaniem wspólnych struktur prawnych i instytucji. W układzie stowarzyszeniowym z Unią Europejską Polska zobowiązała się do harmonizacji ustawodawstwa w zakresie bankowości, w tym uregulowania kwestii zobowiązań instytucji kredytowych przyjmujących wkłady pieniężne. Miało to nastąpić w ciągu 10 lat od wejścia w życie układu stowarzyszeniowego, czyli od 1 lutego 1994 r., w dwóch 5-letnich etapach. Uregulowanie kwestii gwarantowania wkładów miało nastąpić w pierwszym etapie⁹². Odniesieniem dla twórców polskiego systemu stała się tym samym Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 30 maja 1994 r., choć polski system został zaprojektowany jako oryginalna konstrukcja. Zaaplikowano

⁹⁰ W. Baka, *Dziś i jutro Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Prawo Bankowe nr 3/1995.

⁹¹ J. Szambelańczyk, *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian systemowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2006, s. 57.

⁹² M. Grzybowski, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny, [w:] Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie* (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 32.

obligatoryjne zasady tej dyrektywy i wykorzystano możliwość dowolności w pewnych elementach.

IV.2. PRZYJĘTE ROZWIĄZANIA

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym uchwalona została przez Sejm 14 grudnia 1994 roku i weszła w życie 17 lutego 1995 roku⁹³. Z dniem tym wprowadzono w Polsce obligatoryjny i powszechny system gwarancyjny. Jest on obowiązkowy dla wszystkich banków działających na terenie naszego kraju. Banki, niezależnie od formy własności, statusu i innych cech, są na mocy prawa zobligowane do uczestnictwa w tym systemie. Jest to również system powszechny, czyli określone ustawą zasady gwarantowania depozytów odnoszą się do wszystkich banków – zarówno komercyjnych jak i spółdzielczych. Przedstawiona poniżej charakterystyka przyjętych rozwiązań zarówno w zakresie funkcji i metod działania Funduszu, jak i jego organizacji, pokazuje, że są one zgodne z międzynarodowymi normami określonymi zarówno w Wytycznych MFW jak i w zaleceniach Forum Stabilności Finansowej. Wprowadzone rozwiązania miały także dać początek całkowitej zgodności polskiego systemu gwarantowania z Dyrektywą Unii Europejskiej w tym zakresie.

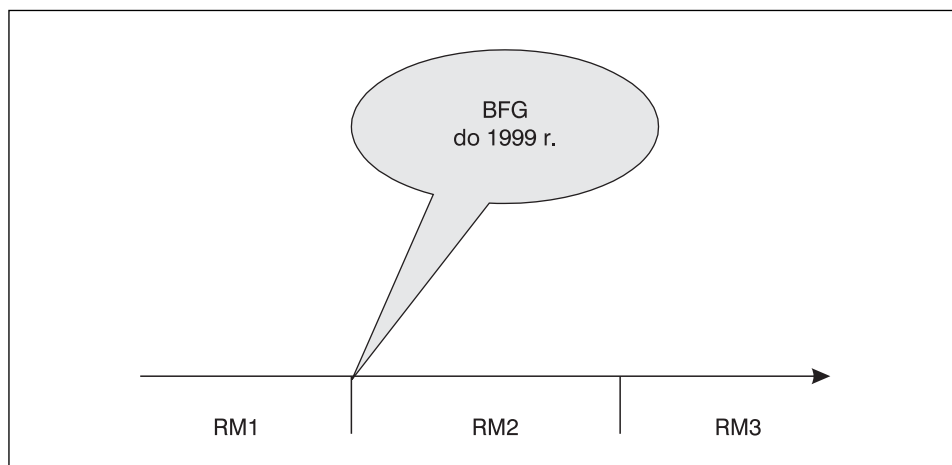
Przyjęte rozwiązania określiły pierwszy okres funkcjonowania BFG jako okres przejściowy między systemem opartym wyłącznie na odpowiedzialności Skarbu Państwa a systemem gwarantowania wprowadzonym przez ustawę o BFG. W stonunku do PKO BP, PeKaO SA i BGŻ SA utrzymane zostały bowiem przejściowo, bo do 1999 r., gwarancje Skarbu Państwa. Kolejne zmiany, o których będzie mowa w dalszej części pracy, pozwoliły na płynne przejście do systemu gwarantowania w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Podstawowymi celami wprowadzenia Funduszu było zapewnienie gwarancji depozytów, stworzenie ram funkcjonowania systemu pomocy dla banków w złej sytuacji finansowej oraz ukształtowanie systemu analiz i monitoringu całego systemu bankowego. Cele te określają podstawowe funkcje i zadania BFG. Przy ich formułowaniu przyjęto zasadę komplementarności, która oznacza, że wszystkie trzy podstawowe funkcje BFG uzupełniają się wzajemnie. Nie są to zadania wewnętrznie sprzeczne, zatem ich wypełnianie w ramach jednej instytucji jest bardzo korzystne. Przedstawiona poniżej analiza funkcji BFG pozwoli na stwierdzenie, że został on od początku nakreślony jako system RM2, czyli „stabilny” *risk minimizer*, choć w początkowym okresie można doszukać się pewnych elementów systemu „kryzysowego” RM1. Pełniąc od początku funkcje szersze od systemów *pay box*, w pierwszym okresie działania – do 1999 roku – utrzymano bowiem gwarancje państwowe dla trzech banków, które dodatkowo wносиły niższą, preferencyjną składkę na fundusze gwarancyjny oraz pomocowy. Nie można przy tym oczywiście

⁹³ Dz.U. z 1995 r., Nr 4, poz. 18.

zakwalifikować BFG do grupy RM1, gdyż jak się okaże, od początku oferował on ograniczone co do limitu i zakresu gwarancje, a pomoc choć udzielana głównie w postaci prostej pożyczki, obwarowana była wieloma warunkami.

Rysunek 12. Model BFG z pierwszego okresu działalności



Źródło: Opracowanie własne.

IV.2.1. Zasady gwarantowania wkładów

Do zadań Funduszu, według ustawy, w zakresie funkcjonowania systemu gwarantowania zgromadzonych środków pieniężnych należy:

- ❖ określanie wysokości wpłat banków na rzecz tworzonego funduszu ochrony środków gwarantowanych,
- ❖ wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania wkładów,
- ❖ gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania,
- ❖ nadzór nad umownym systemem gwarantowania środków pieniężnych⁹⁴.

Za najpilniejsze zadanie po utworzeniu w Polsce Bankowego Funduszu Gwarancyjnego uznano wypłatę środków gwarantowanych deponentom banków, które upadły od 17 lutego, czyli od czasu wejścia w życie ustawy o BFG. Realizując to priorytetowe zadanie BFG wypracował szereg podstawowych procedur niezbędnych do sprawnego działania. Stworzone zostały między innymi schematy postępowania po otrzymaniu od syndyka masy upadłości listy deponentów, ustalono kryteria ja-

⁹⁴ Patrz art. 4.1. ustawy o BFG.

kie powinna spełniać owa lista, przygotowano wzorcową uchwałę o przekazaniu syndykowi kwot na wypłatę środków gwarantowanych. Decyzje te, podjęte na początku, były niezbędne dla dalszej działalności Funduszu.

W początkowym okresie ochronie podlegały środki do wysokości równowartości w złotych 1000 ECU – w 100% wartości, zaś przekraczające równowartość w złotych 1000 ECU, a nie przekraczające równowartości w złotych 3000 ECU – w 90% wartości środków. Kontynuowano w ten sposób zasady wcześniejszego prowizorium gwarancyjnego. Limit ten obowiązywał do 30 czerwca 1997 r. Dla wyliczenia powyższych wielkości przyjmowano kurs ECU według średniego kursu NBP zgodnie z tabelą kursową ogłaszaną przez NBP, obowiązującą w dniu ogłoszenia upadłości banku. Powyższe kwoty gwarantowane zostały obliczone w roku 1991 – wówczas w przeciętnym banku państwowym kwota średniego wkładu była znacznie poniżej 1000 ECU, natomiast w przeciętnym banku prywatnym znacznie poniżej 3000 ECU. Przyjęto tym samym zasadę partycypacji deponentów w kosztach funkcjonowania systemu zabezpieczania wkładów. Zasada ta obowiązuje do dziś. Jak wynika z wcześniejszych rozważań teoretycznych, jest to jedna z metod walki z pokusą nadużycia wśród deponentów. Zagrożeni pewnymi stratami deponenci będą dzięki temu najprawdopodobniej wywierać presję na postępowanie zarządzających bankiem

Jednocześnie wniesiono pewną nierówność w traktowaniu działających banków. Jak wspomniano, w stosunku do trzech największych i najważniejszych banków detalicznych (PKO BP, PeKaO SA i BGŻ SA) do końca 1999 roku utrzymano gwarancje Skarbu Państwa oraz dodatkowo określono dla nich preferencyjną maksymalną stawkę wpłat (0,2% zgromadzonych środków). Sama konstrukcja gwarancji Skarbu Państwa uległa jednak istotnej zmianie – mogła być zrealizowana tylko w takim zakresie, w jakim depozyty nie były chronione przez BFG.

Realizacja gwarancji depozytów oparta została na funduszu ochrony środków gwarantowanych (fośg). Do końca każdego roku Fundusz ustala wysokość składek na ten fundusz. Maksymalny ustawowy poziom tej składki wynosi 0,4% sumy środków pieniężnych, zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej, czyli zgromadzonych depozytów. Wielkość składki wynika z oceny sytuacji w sektorze, w tym z prawdopodobnych zagrożeń upadłości banków i na tej podstawie określonego zapotrzebowania Funduszu na środki niezbędne do wypłat gwarancyjnych. Maksymalny poziom składki został ustalony w pierwszych dwóch latach funkcjonowania BFG. Już w 1997 roku sytuacja w sektorze pozwoliła na zmniejszenie składki do 0,18%.

Aktywa stanowiące pokrycie tego funduszu banki zobowiązane są lokować w skarbowych papierach wartościowych i bonach pieniężnych NBP i deponować je na wyodrębnionym dla każdego banku rachunku depozytowym w NBP lub Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. W terminie do 15 lipca i 31 grudnia każdego roku banki przekazują Zarządowi Funduszu informacje o sumie zgromadzonych w ten sposób środków. 1 lipca banki aktualizują stan fośg według podsta-

wy jego obliczania za kwiecień danego roku. Do momentu zamiany zgromadzonych w ten sposób środków na środki pieniężne i przekazania do BFG, przynoszą one bankom pewne dochody odsetkowe. Tym samym nie stanowią jednego z funduszy BFG. Wyznaczają jedynie maksymalną wielkość dostępnych w danym roku środków na działalność gwarancyjną. Dodatkowo stanowią swoistą rezerwę majątkową – aktywa na fośg upadłego banku wchodzi w skład środków płynnych masy upadłości. W przypadku ogłoszenia upadłości banku lub zaistnienia innej sytuacji określonej w ustawie jako dzień spełnienia warunku gwarancji, po określonym postępowaniu przygotowawczym, środki wpłacone przez banki zostają przekazane syndykowi masy upadłości w celu dokonania wypłat. Wypłaty kwot gwarantowanych powinny zaś być dokonane nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia niedostępności środków, czyli w Polsce od dnia zawieszenia działalności banku przez Komisję Nadzoru Bankowego.

Poza fośg istnieją dodatkowe źródła finansowania działalności gwarancyjnej BFG. Są to kwoty uzyskane przez Fundusz z mas upadłości banków. Gdyby te fundusze nie wystarczyły, uruchomione mogą być środki pieniężne gromadzone przez BFG w ramach jego funduszy własnych (w tym z funduszu pomocowego typu *ex ante*, o którym w dalszej części pracy), a następnie także możliwe jest uzyskanie dodatkowego kredytu z NBP (o wysokości ograniczonej ustawowo do równowartości połowy przychodów Funduszu z tytułu opłat rocznych wnoszonych przez podmioty objęte systemem). Jeśli zaś te wszystkie środki nie wystarczą, Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP, może podwyższyć stawkę fośg i stawkę opłaty rocznej maksymalnie do poziomu 0,8%. Można sobie wyobrazić, że takie środki będą konieczne jedynie w nadzwyczajnych sytuacjach kryzysowych. Jak dotąd nie miały one miejsca w naszym systemie.

Powwyższy sposób finansowania wypłat gwarancyjnych w polskim systemie jest zatem systemem mieszanym. Podstawowy fundusz gwarancyjny tworzony jest w systemie *ex post*, zaś do realizacji wypłat użyte mogą być także inne środki, w tym te zgromadzone na funduszu pomocowym w sposób *ex ante*.

W zgodzie z ustawodawstwem międzynarodowym oraz doświadczeniami zagranicznymi, a także przy pełnej świadomości zagrożeń płynących z *moral hazard* system polski miał opierać się na wspomnianych już dwóch elementach ograniczających pokusę nadużycia: ustalonym górnym limicie wypłat oraz koasekuracji. Do tego dołączono określone wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe z ochrony. System polski nie gwarantuje bowiem depozytów:

- ❖ instytucji finansowych (wskazanych w art. 1 (6) Dyrektywy 89/646/WE),
- ❖ firm ubezpieczeniowych,
- ❖ rządu i administracji centralnej,
- ❖ instytucji wspólnego inwestowania,
- ❖ funduszy emerytalnych,
- ❖ dyrektorów instytucji kredytowych,

- ❖ właścicieli posiadających przynajmniej 5% akcji banku,
- ❖ innych spółek tej samej grupy przedsiębiorstw,
- ❖ niemiennych,
- ❖ podmiotów nieuprawnionych do sporządzania skróconych sprawozdań finansowych⁹⁵.

Gwarancje obejmują zatem osoby fizyczne i małe przedsiębiorstwa bez względu na walutę, w jakiej złożono depozyty. Poza ochroną są środki innych instytucji finansowych, Skarbu Państwa, kadry zarządzającej i głównych akcjonariuszy banku. Warto przy tym zaznaczyć, że nie wszystkie wyłączenia obowiązywały od początku działalności BFG. Nowelizacja ustawy o BFG z 15 grudnia 2002 r. wprowadziła najwięcej zmian w zakresie wyłączeń. Dostosowano wówczas w tym zakresie nasze prawo do norm Dyrektywy. Uzupełniono kategorię podmiotów, których należności nie są objęte gwarancjami BFG i jednocześnie wyłączono spod ochrony środki, co do których orzeczono, że pochodzą z prania pieniędzy.

Warto zauważyć, że ustawa o BFG wprowadziła również możliwość utworzenia przez banki umownego systemu gwarantowania. Fundusz miałby nadzorować jego działalność. Banki w ramach takiego dodatkowego systemu mogą się zobowiązać do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych ponad minimum określone w systemie obowiązkowym. Umowa o powołaniu takiego systemu może również określać szerszy zakres środków podlegających ochronie. W ten sposób silniejsze banki mogą rozszerzyć przedmiotowo i podmiotowo zakres ochrony depozytów swoich klientów. Dotychczas zapis ten nie został wykorzystany w praktyce, gdyż banki nie były zainteresowane wprowadzaniem dodatkowych gwarancji.

IV.2.2. Organizacja działalności pomocowej

Przed powołaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ważną rolę wspierania sektora bankowego pełnił w sposób dyskrecjonalny Narodowy Bank Polski wspólnie z Ministerstwem Finansów. Po 1994 roku nadarzyła się jednak okazja, by pomocy tej nadać formalne ramy. Dlatego właśnie drugim podstawowym zadaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest udzielanie pomocy bankom. Jego główne założenia to:

- ❖ identyfikowanie banków zagrożonych i jak najszybsze udzielanie pomocy,
- ❖ wspieranie procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych,
- ❖ mobilizowanie wnioskodawców do szukania sposobów poprawy sytuacji banku,
- ❖ ocena celowości pomocy i ekonomicznej efektywności jej wykorzystania,
- ❖ synchronizowanie pomocy udzielanej przez BFG ze wsparciem ze strony NBP i Ministerstwa Finansów oraz innych instytucji⁹⁶.

⁹⁵ Na podstawie listy wyłączeń według Dyrektywy 94/19/WE.

⁹⁶ *Sprawozdanie z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 1995 roku*, s. 32, Warszawa 1996.

Problemy i poglądy

W pierwszym okresie przeprowadzono przygotowania do udzielania finansowego wsparcia bankom w sytuacji zagrożenia wypłacalności. Opracowano wówczas zasady i warunki przyznawania pomocy, procedury rozpatrywania wniosków. Określono ponadto szczegółową strategię działalności pomocowej. W szczególności do zadań Funduszu w tym zakresie należy:

- ❖ udzielanie zwrotnej pomocy finansowej,
- ❖ kontrola prawidłowości wykorzystania pomocy,
- ❖ określanie wysokości obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez banki,
- ❖ kontrola realizacji programu postępowania naprawczego mającego na celu uzdrowienie gospodarki sanowanego banku⁹⁷.

Podmioty będące członkami systemu wpłacają na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne – do 31 marca każdego roku – w wysokości do 0,4% sumy aktywów ważonych ryzykiem, co jest najwyższą możliwą stawką określoną w ustawie. Również w tym zakresie zostały przejściowo (do końca 1999 r.) wyróżnione trzy banki: PKO BP, PKO SA i BGŻ SA, dla których powyższa stawka wynosiła 0,2% aktywów. W pierwszych 3 latach banki wносиły opłatę według maksymalnej stawki. W następnych latach poprawa sytuacji w sektorze pozwoliła na jej redukcję.

Fundusz pomocowy może być także zasilany kwotami pochodzącymi ze zwrotu pomocy przez banki. W odróżnieniu od funduszu ochrony środków gwarantowanych fundusz pomocowy jest funduszem BFG. Jest to fundusz typu *ex ante*, zatem opłaty roczne wnoszone przez banki powiększają go, a środki pochodzące ze zwrotu wcześniej udzielonej pomocy mogą być ponownie wykorzystane na ten cel. Od 1998 roku fundusz pomocowy może być także zasilany z funduszu zapasowego tworzonego z nadwyżki bilansowej BFG. Jak wspomniano wcześniej, fundusz pomocowy razem z funduszem ochrony środków gwarantowanych tworzy mieszany sposób finansowania polskiego systemu gwarancji depozytów.

Udzielenie pomocy przez Fundusz obwarowane jest wieloma zastrzeżeniami. Przede wszystkim pomoc może zostać udzielona wyłącznie w celu bezpośredniego usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności banku poprzez podjęcie samodzielnych działań sanacyjnych, przejęcie banku przez inny, nabycie przedsiębiorstwa bankowego lub jego części przez inny bank lub też w celu nabycia udziałów lub akcji banku w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy. Pomoc ta może być udzielona w określonej formie: pożyczki, gwarancji, poręczenia, a od 1999 r. także w formie nabywania wierzytelności. Określone zostały przy tym szczegółowe warunki stosowania każdej z tych form. Ustalono także formy zabezpieczenia udzielonej pomocy – dominują zabezpieczenia ustanawiane na prawach skarbowych papierów wartościowych lub wierzytelnościach z rachunków bankowych. Ustawa określa także ustawowe warunki udzielenia pomocy, które ulegały pewnym modyfikacjom w czasie. Dziś są nimi:

⁹⁷ Patrz art. 4 ust. 2 ustawy o BFG.

- 1) uznanie przez Zarząd Funduszu przedstawionych przez bank wyników przeprowadzonego badania jego sprawozdania finansowego,
- 2) przedstawienie Zarządowi Funduszu pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania naprawczego lub celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku,
- 3) wykazanie, że wysokość wnioskowanej przez bank pomocy byłaby niższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w banku znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności – niższa od sumy środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym,
- 4) uprzednie wykorzystanie funduszy własnych banku na pokrycie strat⁹⁸.

Zarząd BFG uchwała także dodatkowe warunki dla banków, które muszą spełnić przed zawarciem umowy o udzielenie pomocy lub w trakcie jej trwania. Należą do nich: racjonalizacja kosztów ogólnych, w tym szczególnie kosztów osobowych; opracowanie programu działań mających na celu zmniejszanie wskaźnika udziału kosztów działalności banków w kosztach całkowitych do wielkości przeciętnej w danych sektorze banków; podjęcie działań zmierzających do pozyskania dodatkowych funduszy lub klientów; opracowanie rachunku opłacalności funkcjonowania oddziałów banku, restrukturyzacji zatrudnienia i obniżenia kosztów działania⁹⁹, a także zobowiązania banków do niewypłacania dywidendy lub jej ograniczania.

IV.2.3. Działalność analityczna Funduszu

Z zadaniami związanymi z gwarantowaniem depozytów bankowych oraz z działalnością pomocową Bankowego Funduszu Gwarancyjnego związana jest trzecia główna jego funkcja – analiza i monitoring sytuacji sektora. Aby dobrze wywiązywać się z powierzonych zadań, BFG musi zarówno analizować informacje o podmiotach objętych systemem, gromadzić dane dotyczące całego sektora bankowego, jak również kontrolować prawidłowość wykorzystania udzielonej pomocy oraz realizację programu postępowania naprawczego danego podmiotu. Wiąże się z tym konieczność tworzenia systemu gromadzenia informacji o całym sektorze oraz poszczególnych bankach. Według ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym niezbędne dla realizacji zadań informacje uzyskuje on od Narodowego Banku Polskiego, Ministra Finansów oraz od Najwyższej Izby Kontroli (art. 38 ustawa o BFG). W 1995 roku BFG podpisał porozumienia o współpracy z tymi instytucjami (z NBP w lutym 1996 r.). Ponadto w pracach Funduszu wykorzystywane są opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, Związku Banków Polskich oraz specjalistyczna prasa. Tym samym podstawowym źródłem informacji o bankach są dane przekazywane przez banki do NBP w ramach ich sprawozdań finansowych oraz bezpośrednio do Funduszu. Ponadto BFG może korzystać z informacji poza-

⁹⁸ Patrz art. 20 ustawy o BFG.

⁹⁹ Za M. Grzybowski, op. cit., s. 119.

Problemy i poglądy

sprawozdawczych. Na podstawie tych wszystkich danych stworzony został system analizy i oceny sektora bankowego.

Odpowiednia działalność analityczna jest niezbędna dla:

- ❖ prawidłowego oszacowania prawdopodobieństwa upadłości banków, a co za tym idzie także oceny zapotrzebowania banków na środki z funduszu ochrony środków gwarantowanych;
- ❖ właściwej analizy kondycji sektora i jego zapotrzebowania na pomoc ze strony BFG, czyli prawidłowego oszacowania wielkości funduszu pomocowego;
- ❖ wnikliwej oceny banków korzystających z pomocy BFG;
- ❖ wsparcia procesu rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy finansowej tak, by przebiegał on właściwie;
- ❖ rozpoznawania zagranicznych rozwiązań w zakresie gwarantowania depozytów oraz doświadczeń istniejących instytucji gwarancyjnych.

Jak widać, jest to różnorodna działalność, której wyniki są wykorzystywane w rozwinięty sposób do bieżącej pracy komórek organizacyjnych BFG. Rezultaty analiz informacji o stanie i tendencjach rozwoju sektora, o potencjalnych zagrożeniach, a także odpowiednio wczesne zidentyfikowanie niebezpieczeństwa niewypłacalności umożliwiają nie tylko właściwą ocenę zapotrzebowania Funduszu na środki i zaplanowanie odpowiednich do tego wpłat banków. Analizy te ważne są także dla formułowania i realizacji polityki kształtowania poziomu fośg i funduszu pomocowego w dłuższej perspektywie. Prace nad stworzeniem systemu wczesnego ostrzegania, którego głównym zadaniem jest jak najwcześniejsze ostrzeżenie przed możliwymi zagrożeniami, trwały od początku funkcjonowania Funduszu. Wykrywanie potencjalnych problemów z pewnym wyprzedzeniem umożliwia przede wszystkim zapobieganie upadłościom banków, wcześniejsze wkroczenie akcji pomocowej i niedopuszczenie do wypłat środków gwarantowanych. Badania dokonywane w ramach tego systemu pozwalają na szczegółowe oceny skuteczności konkretnych działań sanacyjnych.

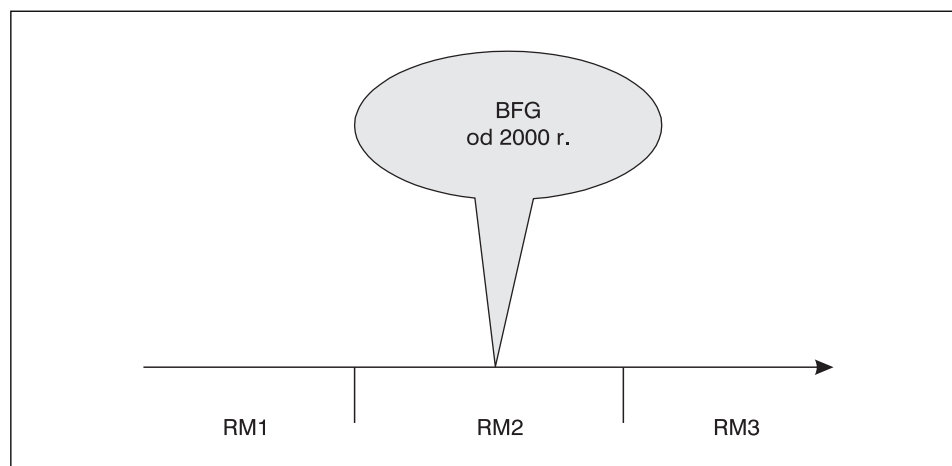
W prace naukowo-badawcze BFG czynnie włączyła się Rada Funduszu organizując od 1997 roku seminaria poświęcone najważniejszym problemom z dziedziny bankowości, w tym gwarantowania depozytów, oraz wydając czasopismo pt. „Bezpieczny Bank”. Obie inicjatywy stworzyły forum wymiany myśli teoretycznej i doświadczeń w zakresie tworzenia warunków stabilności systemu bankowego. W cyklicznie organizowanych interdyscyplinarnych seminariach biorą udział eksperci ze wszystkich środowisk. W czasopiśmie „Bezpieczny Bank” zamieszczane są cenne informacje i opinie dotyczące różnych aspektów bezpieczeństwa banków i stabilności sektora.

IV.3. DOŚWIADCZENIA 10 LAT BFG – EWOLUCJA TRIADY PODSTAWOWYCH FUNKCJI

Ustawa o BFG była nowelizowana kilkanaście razy¹⁰⁰. Do najważniejszych zmian należą nowelizacje z 20 lutego 1997 r.¹⁰¹, z 9 kwietnia 1999 r.¹⁰² oraz nowelizacja z 15 grudnia 2000 r.¹⁰³ W październiku 1995 roku, czyli po okresie niespełna półrocznym od momentu rozpoczęcia działalności BFG powstał pierwszy projekt nowelizacji ustawy. Konieczne zmiany wiązały się z jednej strony z dostosowywaniem polskiego systemu do wymogów wynikających z Dyrektywy 19/94/WE, zaś z drugiej strony z koniecznością eliminowania niejasności i braku dostatecznej precyzji niektórych przepisów ustawowych oraz potrzeby uregulowania zagadnień przysparzających najwięcej problemów i trudności w praktycznym stosowaniu ustawy.

Przyjęte zasady działania BFG pozwoliły na zakwalifikowanie go do grupy „stabilnych” *risk minimizers* (RM2) o pewnych cechach modelu krzysowego. Jednak wraz ze zniesieniem od 2000 roku uprzywilejowania dla trzech banków, BFG stał się typowym systemem RM2.

Rysunek 13. Model BFG od 2000 r.



Źródło: Opracowanie własne.

Funkcjonowanie BFG w pierwszym etapie skupione było przede wszystkim na działalności gwarancyjnej, czyli ochronie obywateli przed utratą oszczędności oraz zapobieganiu pojawianiu się paniki bankowej. Dużą uwagę przypisywano udzie-

¹⁰⁰ Szerzej: M. Grzybowski, op. cit., s. 40–44.

¹⁰¹ Dz.U. Nr 24, poz. 119.

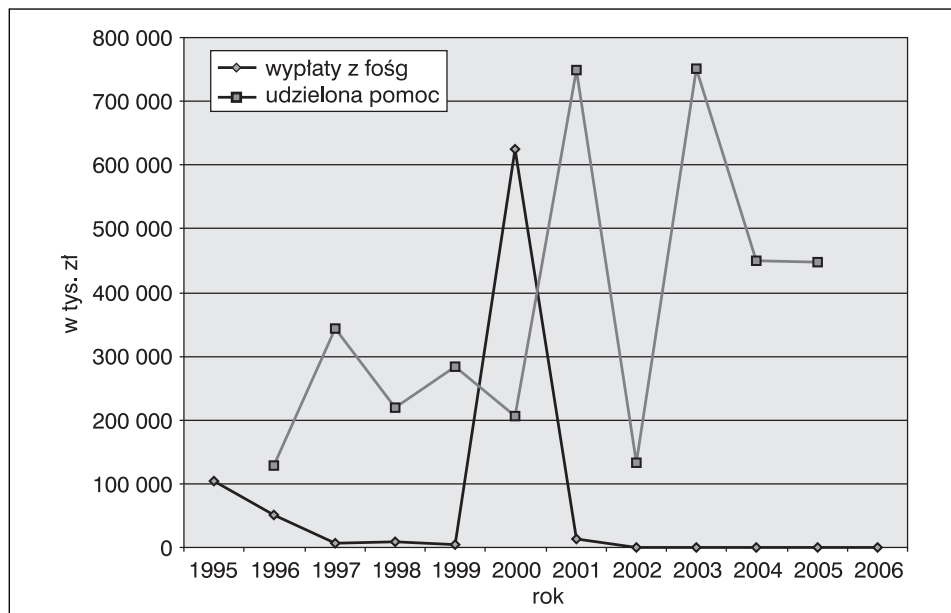
¹⁰² Dz.U. Nr 40, poz. 399.

¹⁰³ Dz.U. Nr 122, poz. 1316.

laniu pomocy finansowej oraz monitoringowi sektora bankowego. Oddziaływanie stabilizujące Funduszu na całość systemu bankowego było od początku wyraźne. Przed wszystkim gwarancjami objęte zostały banki wcześniej nie posiadające żadnych zabezpieczeń. Wzrosło zatem ogólne poczucie bezpieczeństwa co do lokat, pomimo niewysokiego pułapu ochrony oraz 10% udziału własnego deponentów. Innego wymiaru nabrała także pomoc dla banków. Przed utworzeniem BFG była ona raczej incydentalna. Dziś jest systemowa, prowadzona zgodnie z określonymi w ustawie regułami, a zakres jej stawał się stopniowo coraz większy. Co więcej, zgodnie z zasadą komplementarności zwiększona działalność pomocowa zmniejszyła skalę upadłości banków i wynikających z niej koniecznych wypłat środków gwarantowanych. Pomoc finansowa bankom udzielana jest bowiem racjonalnie i nie przekracza wysokości wypłat sum gwarantowanych, jakie trzeba byłoby wydać w razie zaniechania pomocy.

Skupienie się w pierwszym okresie działalności na wypłatach gwarantowanych środków było konieczne ze względu na ówczesną sytuację w sektorze, charakteryzującą się dużą liczbą upadłości banków. W pierwszej kolejności należało wypłacić oszczędności klientom banków, które upadły po wejściu w życie ustawy o BFG, a przed rozpoczęciem działalności przez Fundusz. Udzielanie zwrotnej pomocy finansowej bankom nie było wówczas jeszcze podjęte, gdyż konieczne było

Rysunek 14. Wypłaty z fośg i funduszu pomocowego w latach 1995–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BFG.

opracowanie stosownych regulacji i procedur w tym zakresie. W trzecim zaś obszarze działalność prewencyjna i kontrolna spełniała jedynie funkcję pomocniczą dla pozostałych, choć od początku była aktywnie rozwijana.

Właściwe angażowanie się Funduszu w działalność pomocową nastąpiło w 1996 roku. Wtedy to wraz ze stabilizowaniem się skali upadłości w sektorze banków spółdzielczych oraz zminimalizowaniem liczby upadłości wśród banków komercyjnych, można było zwrócić się bardziej ku drugiej w pierwotnej kolejności funkcji BFG – udzielaniu pomocy finansowej bankom zagrożonym (patrz rysunek 13). Jednocześnie cały czas rozwijano działalność analityczną, monitorowano sytuację w sektorze, szukano współzależności w nim występujących. Zgodnie z powyższymi rozważaniami działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zmierzała w kierunku prowadzenia kompleksowej działalności pomocowej oraz dynamicznego rozwoju funkcji analitycznej, w tym analiz sytuacji banków i identyfikacji zagrożeń w sektorze. Monitorowanie sytuacji banków i bieżących tendencji występujących w sektorze jest niezbędną czynnością wykonywaną przez komórki BFG.

IV.3.1. Efekty działalności gwarancyjnej

Za Markiem Grzybowski¹⁰⁴ można wyodrębnić kilka etapów w działalności gwarancyjnej Funduszu.

W 1995 i 1996 roku działalność BFG skoncentrowana była na działalności gwarancyjnej. Należało wypłacić środki deponentom banków już upadłych. Dodatkowo w sektorze miały miejsce następne upadłości.

W latach 1997–1999 wraz z poprawą sytuacji w sektorze nastąpiło w działalności Funduszu przesunięcie ciężaru z realizacji gwarancji na działalność pomocową. Skala upadłości została wyraźnie ograniczona. Tendencję tę osłabiła jedynie upadłość Banku Staropolskiego SA.

W 2001 roku upadł już tylko jeden bank spółdzielczy i od tego czasu nie notowano upadłości. Fundusz mógł skupić się zatem na rozszerzeniu działalności pomocowej i rozwinięciu kontroli banków korzystających z pomocy, a także zbudowaniu dobrych mechanizmów działalności analitycznej.

Ogółem w latach 1995–2005, czyli w ciągu 11 lat funkcjonowania, Bankowy Fundusz Gwarancyjny musiał stawić czoła upadłości 94 banków, w tym 5 komercyjnych. Wpłaty środków gwarantowanych wyniosły łącznie 814,29 mln zł. 76,89% tej kwoty pochodziło z funduszu ochrony środków gwarantowanych. Zaspokojono ponad 318 tys. deponentów¹⁰⁵.

¹⁰⁴ M.Grzybowski, op. cit., s. 96–99.

¹⁰⁵ *Sprawozdanie roczne z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 2005 roku (skrót)*, Bezpieczny Bank 3 (32) 2006, s. 9–10.

Fundusz analizując sytuacje w sektorze identyfikował zagrożenia i na tej podstawie szacował możliwe zapotrzebowanie na środki niezbędne do wypłat gwarancji. Jeśli tylko było to merytorycznie uzasadnione, obniżano stawki opłat fośg.

Najważniejszymi zmianami w zakresie działalności gwarancyjnej były te związane z dostosowaniem do wymogów Unii Europejskiej w dziedzinie gwarantowania depozytów. Dopełniony musiał być wymóg odpowiedniego limitu gwarancyjnego. Dlatego też przyjęto ścieżkę dojścia do wymaganego Dyrektywą 94/19/WE minimalnego poziomu 20 000 EUR. Nowelizacja ustawy o BFG z 9 kwietnia 1999 roku ustaliła tempo i terminy dochodzenia do tego poziomu. Niezmiernie ważne dla właściwego wykonania zadania związanego z realizacją gwarancji poza podwyższeniem limitu środków gwarantowanych było także¹⁰⁶:

- ❖ ustalenie, że w przypadku rachunków wspólnych każdy z współposiadaczy staje się deponentem w rozumieniu ustawy o BFG (1997);
- ❖ ustalenie, że cesje dokonane po dniu zawieszenia działalności banku nie będą prowadziły do odpowiedzialności BFG wobec nabywcy (1997);
- ❖ wprowadzenie możliwości zgłoszenia do masy upadłości wierzytelności w kwocie równej wielkości przekazanych syndykowi środków (1997);
- ❖ rozszerzenie gwarancji na wierzytelności deponentów wynikające z innych czynności bankowych niż prowadzenie rachunków (1999);
- ❖ wprowadzenie zasady, według której nabywca przedsiębiorstwa upadłego nie odpowiada wobec Funduszu za zobowiązania masy upadłości, powstające w wyniku wypłaty środków gwarantowanych (1999);
- ❖ powiązanie ustawowego terminu wypłaty środków gwarantowanych z dniem niedostępności środków złożonych w tym banku (2000);
- ❖ uzupełnienie kategorii podmiotów nie objętych gwarancjami (2000);
- ❖ wyłączenie z ochrony środków pochodzących z procederu „prania brudnych pieniędzy” (2000);
- ❖ uregulowanie zasady przynależności oddziałów banków zagranicznych działających w Polsce do polskiego systemu gwarancyjnego (2000);
- ❖ zobowiązanie banków do informowania klientów o swojej sytuacji finansowej i o przynależności do systemu gwarantowania (2000).

IV.3.2. Skuteczność akcji pomocowych

Pomoc bankom to w rękach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego narzędzie bezpośredniego oddziaływania na sektor w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom. Daje ona możliwość uzdrawiania gospodarki finansowej banków, zmiany struktury organizacyjnej lub właścicielskiej. Eliminuje słabe podmioty bez doprowadzania do ich upadłości. Co więcej ogranicza koszty związane

¹⁰⁶ Katalog zmian na podstawie Ustawy o BFG i jej kolejnych nowelizacji oraz M. Grzybowski, op. cit., s. 40–44.

z ochroną depozytów – pomoc bankom jest tańsza niż późniejsza wypłata środków gwarantowanych. Dzięki niedopuszczeniu do upadłości ratowane są także depozyty niegwarantowane lub depozyty przewyższające limit gwarancyjny. Podobnie jak przy działalności gwarancyjnej można wyodrębnić kilka etapów w działalności pomocowej Funduszu.

W latach 1995–1997 niepewna sytuacja w sektorze nie pozwoliła na zmniejszenie stawek opłaty rocznej. Zmniejszenie w 1997 r. stawek tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych zapoczątkowało przechodzenie z okresu dominacji działalności gwarancyjnej do kulminacji działalności pomocowej.

W latach 1997–1999 skala upadłości została wyraźnie ograniczona, choć do upadłości jeszcze dochodziło. Fundusz mógł już jednak skupić się na rozszerzeniu działalności pomocowej, a także zbudowaniu dobrych mechanizmów działalności analitycznej. W związku z tym od 1998 malały obciążenia banków związane z opłatą roczną. Nieznaczny wzrost stawki miał miejsce w 2003 r. z uwagi na skalę szacowanej pomocy. Istotną zmianą w zakresie kształtowania funduszu pomocowego było włączenie do jego tworzenia od 1998 r. Narodowego Banku Polskiego. Od tego czasu jego udział wzrósł z 30% w roku 1998 do 40% w latach 1999–2000, a następnie od 2001 roku do 50%. W ten sposób w pełni skoncentrowano działalność pomocową w ramach Funduszu. Tym samym przy ustalaniu wielkości opłaty rocznej BFG musi brać pod uwagę nie tylko stan sektora, możliwości finansowe banków i zapotrzebowanie na środki pomocowe, ale także stan finansów NBP.

W pierwszych trzech latach w działalności pomocowej BFG dominowała pomoc na samodzielną sanację banków. Od 1999 roku Fundusz zwiększył wsparcie udzielane na przejęcia banków. W 2001 r. udzielił pierwszej pożyczki na zakup akcji innego banku. Zmiany w strategii pomocowej Funduszu były zgodne z tendencjami konsolidacyjnymi w sektorze. Banki w złej sytuacji finansowej przejmowane były coraz chętniej przez jednostki silniejsze. W ten sposób dokonywała się systematycznie poprawa sytuacji szczególnie sektora banków spółdzielczych. Coraz częściej rachunek ekonomiczny zaczynał brać górę nad ambicjami: spółdzielcy decydowali się na „oddanie” banku konkurentom. W większości przypadków preferowane było połączenie zagrożonego banku z bankiem zdrowym. Dlatego też w samym roku 1996 dokonano aż 78 fuzji banków spółdzielczych, czyli więcej niż w latach 1992–95 łącznie. Już od 2002 roku widoczna była tendencja do zmniejszania się zapotrzebowania na pomoc z BFG. Aż 65 pożyczek udzielono w latach 1996–1999. Po 1999 roku pożyczek jest zdecydowanie mniej – z tego trendu wyłamuje się jedynie rok 2003 – ale jednocześnie udzielono wielu pożyczek bardzo dużych wartościowo.

Jednocześnie od 2001 roku działalność pomocowa BFG została rozszerzona o udzielanie pożyczek bankom spółdzielczym realizującym procesy łączeniowe. Na mocy ustawy z 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych przekazano Funduszowi środki pochodzące ze zlikwidowanego Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych oraz środki pochodzące od banków zrzeszających banki spółdzielcze oraz od BGŻ S.A., odpowiadające kwotom wypłacanym z budżetu państwa

z tytułu obsługi obligacji restrukturyzacyjnych serii D. W efekcie BFG w oparciu o utworzony fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych (123 382,77 tys. zł) mógł wesprzeć procesy łączeniowe w bankach spółdzielczych (w szczególności unifikację programów i sprzętu informatycznego, ujednoczenie technologii bankowej, procedur finansowo-księgowych, oferty produktów i usług bankowych) oraz nabywanie przez te banki akcji banków zrzeszających. W latach 2001–2005 udzielono pożyczek 145 bankom spółdzielczym (niektórym kilkakrotnie w miarę ich łączenia się z kolejnymi bankami) na kwotę 238 994,5 tys. zł, z tego na procesy łączeniowe 232 343 tys. zł, a na zakup akcji 6651,5 tys. zł¹⁰⁷. Prowadzona w ten sposób pomoc miała wesprzeć banki spółdzielcze w procesie osiągnięcia wymaganych minimalnych progów kapitałowych. W odróżnieniu od pomocy udzielanej przez BFG z funduszu rocznego bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności, pomoc z FRBS przeznaczona jest dla banków zdrowych.

Istotnymi zmianami wprowadzanymi do zasad udzielania pomocy przez Fundusz była zmiana podstawowego warunku jej udzielenia. Początkowo według ustawy pomoc mogła zostać udzielona w sytuacji „zagrożenia wypłacalności”. Sformułowanie to zastąpiono pojęciem „niebezpieczeństwo niewypłacalności”. Wprowadzono szereg kryteriów oceny tego stanu. Ostatecznie w 2002 r. przyjęto bardziej elastyczną metodę. Od tej pory za stan „niebezpieczeństwa niewypłacalności” uważa się sytuację, gdy współczynnik wypłacalności banku osiąga wartość na poziomie niższym od minimalnych wymogów określonych w Prawie bankowym (czyli 8%), a w banku wystąpiła strata bilansowa.

Wraz z rozwojem działalności pomocowej następowało zwiększenie zadań w zakresie monitorowania i kontroli wykorzystania pomocy. Fundusz może prowadzić kontrolę bezpośrednią w bankach korzystających z pomocy finansowej, może też, poza planowanymi, dokonywać kontroli doraźnych w szczególnych przypadkach. Ponadto Fundusz – na swój wniosek – może być ustanowiony kuratorem banku, któremu udzielił pomocy. Wówczas możliwa jest bieżąca kontrola operacyjna zarządzania bankiem. Fundusz pełnił dotychczas funkcję kuratora w przypadku 6 banków. Funkcja ta wiąże się z najtrudniejszymi przypadkami, w których zwykła kontrola byłaby niewystarczająca. W ramach wykonywania jej Fundusz kontroluje proces zarządzania bankiem w kontekście warunków realizacji programu postępowania naprawczego, kontroluje bezpieczeństwo funkcjonowania banku, wydaje zalecenia i rekomendacje dla władz banku, podejmuje działania w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w działalności banku.

Do końca 2005 roku Funduszu udzielił pomocy finansowej w łącznej kwocie 3711,2 mln zł rozpatrując pozytywnie 98 wniosków banków. W wymiarze finansowym szacuje się, że pomoc BFG w wysokości 3711,2 mln zł w bezpośredni sposób przyczyniła się do uratowania środków wszystkich klientów łącznie w wysokości ponad 83 mld zł (62 543 mln zł środków gwarantowanych plus 20 763 mln zł środ-

¹⁰⁷ *Sprawozdanie roczne z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 2005 roku (skrót)*, Bezpieczny Bank 3 (32) 2006, s. 19–23.

ków nie podlegających gwarancjom). W wymiarze rzeczowym pomoc ta pozwoliła na utrzymanie ponad 1 900 placówek bankowych oraz ponad 64 000 miejsc pracy¹⁰⁸. Natomiast w aspekcie psychologicznym działalność Funduszu wzmocniła wiarygodność finansową banków oraz stabilność i bezpieczeństwo całego sektora bankowego, łagodząc niepokoje społeczne i przywracając zaufanie szerokiej publiczności dla funkcjonujących banków. Działalność pomocowa BFG nie była nigdy takim uprzywilejowaniem banku, który powodowałby zakłócenie konkurencji w sektorze bankowym. Wykorzystując środki z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, Fundusz mógł dodatkowo stymulować procesy „samowzmocnienia się” sektora bankowego.

Do najważniejszych zmian w zakresie działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wprowadzonych od 1995 roku, które najmocniej wpłynęły na jej skuteczność, należy¹⁰⁹:

- ❖ zmiana przepisu dotyczącego uprzedniego wykorzystania kapitału dotychczasowych właścicieli na pokrycie strat (1997);
- ❖ wypracowanie definicji „niebezpieczeństwa niewypłacalności” (2002);
- ❖ zmiana podstawy naliczania opłaty rocznej (1999);
- ❖ wprowadzenie zasady partycypacji NBP w opłacie rocznej (1997);
- ❖ rozszerzenie działalności pomocowej (możliwość nabywania wierzytelności banków znajdujących się w stanie „niebezpieczeństwa niewypłacalności”) (1997);
- ❖ sprawne przejęcie zadań związanych z funduszem restrukturyzacji banków spółdzielczych (2001);
- ❖ systematyczny rozwój metod monitorowania i kontroli wykorzystania pomocy (przez wszystkie lata).

IV.3.3. Rozwój zaplecza analitycznego

Trzecią podstawową funkcją Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest działalność analityczno-informacyjna. Służy ona ocenie zagrożeń w sektorze bankowym niezbędnej dla szacowania zapotrzebowania na środki z funduszu ochrony środków gwarantowanych i funduszu pomocowego koniecznego w podejmowaniu przez radę BFG decyzji w sprawie wysokości składek. Ponadto jest niezbędna dla oceny niebezpieczeństwa niewypłacalności banków koniecznej dla podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy finansowej. Prowadząc analityczne prace nad kondycją pol-

¹⁰⁸ G. Wójtowicz, *The Bank Guarantee Fund – 10 years of experience in creating the banks' safety and stability in Poland*, Bezpieczny Bank, Special edition, 2005, s. 45.

¹⁰⁹ Katalog zmian na podstawie Ustawy o BFG i jej kolejnych nowelizacji oraz M. Grzybowski, op. cit., s. 40–44.

skich banków BFG gromadzi i przetwarza szereg informacji. Wykorzystuje do tego własne systemy analizy. Proces przetwarzania informacji obejmuje¹¹⁰:

- ❖ zastosowanie algorytmów przetwarzania informacji finansowych,
- ❖ wykorzystanie wiedzy eksperckiej i doświadczenia analityków BFG,
- ❖ rozstrzygnięcie problemów według zdefiniowanych procedur decyzyjnych.

Na podstawie gromadzonych i przetwarzanych informacji stworzony został w BFG unikalny system mający elementy systemu wczesnego ostrzegania. Warto podkreślić, że większość z używanych systemów analitycznych została opracowana przez pracowników Funduszu. Analizowania jest sytuacja całego sektora bankowego oraz oddzielnie banków komercyjnych i spółdzielczych. W oparciu o bazę danych sprawozdawczych i pozasprawozdawczych budowana jest macierz zagrożeń, będąca podstawowym źródłem informacji o bankach, a także macierz migracji, pokazująca zmianę położenia banków w macierzy zagrożeń w kolejnych okresach. Oceniany jest także poziom bezpieczeństwa całego sektora bankowego na podstawie indeksu zagrożenia, oceniającego efektywność, wypłacalność, jakość aktywów oraz zobowiązań pozabilansowych udzielonych banków¹¹¹.

Najważniejszymi zmianami prawnymi w ciągu 11 lat istnienia BFG w zakresie działalności analitycznej były¹¹²:

- ❖ kompleksowe uregulowanie zasad pozyskiwania przez Fundusz informacji o bankach objętych systemem gwarantowania w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań (1997);
- ❖ sprecyzowanie sposobu wykorzystania posiadanych przez BFG informacji o bankach (2000);
- ❖ wypracowanie modelu oceny banków w ramach indeksu zagrożenia, macierzy migracji i macierzy zagrożeń (przez wszystkie lata).

Dotychczasowe doświadczenia w pracach analitycznych Funduszu świadczą o ich wielkiej przydatności dla wypełniania przez BFG funkcji gwaranta depozytów oraz instytucji wspomagającej sektor. Bez stworzonych systemów ocen i analiz pozostałe dwie podstawowe funkcje Funduszu nie byłyby wypełniane właściwie. Co więcej, zakres działalności analitycznej jest ściśle skorelowany z pozostałymi funkcjami BFG oraz sposobami ich wykonywania. Dlatego też ich modyfikacje będą skutkowały dalszymi przeobrażeniami działalności analitycznej oraz rozwojem tej funkcji. Przykładem może być chociażby przejście na inne zasady finansowania działalności BFG. Jeśli stawki na fundusz roczny zostaną związane z ryzykiem poszczególnych banków, Fundusz będzie musiał zbudować odpowiedni system identy-

¹¹⁰ Za: M. Pyła, *Kierunki prac Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w dziedzinie identyfikacji, oceny i prognozowania zagrożeń sytuacji finansowej banku*, Bezpieczny Bank nr 2 (31)/2006, s. 30.

¹¹¹ Szerzej o działalności analitycznej [w:] Bezpieczny Bank nr 2(31)/2006.

¹¹² Katalog zmian na podstawie Ustawy o BFG i jej kolejnych nowelizacji oraz M. Grzybowski, op. cit., s. 40–44.

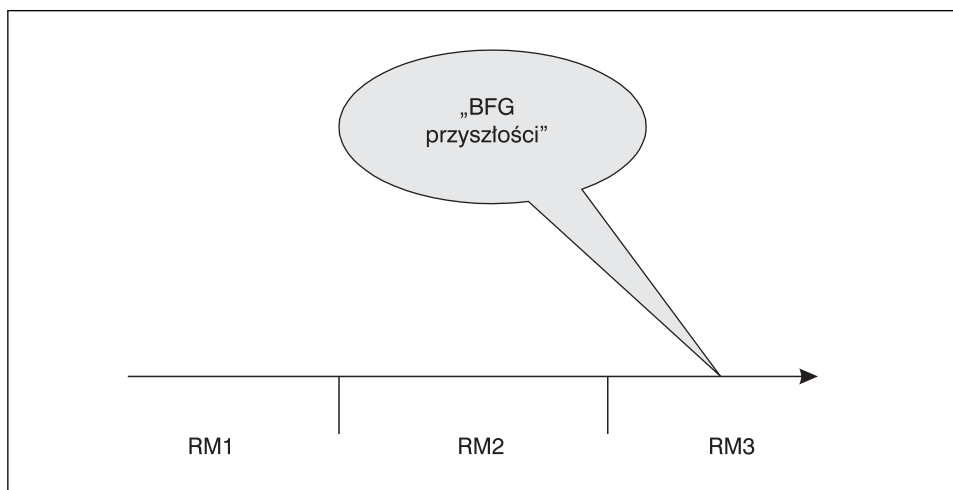
fikacji i monitorowania tego ryzyka. Będzie to konieczne dla właściwej jego oceny i przypisania poszczególnym bankom odpowiednich stawek opłat.

Już dziś wyraźny jest rozwój działalności analitycznej i informacyjnej Funduszu wynikający z integrowania się rynku usług finansowych Unii Europejskiej. Wobec rozwoju transgranicznych usług bankowych zachodzi konieczność odpowiedniej wymiany informacji z gwarantami krajów macierzystych oraz należytego informowania klientów zagranicznych instytucji kredytowych o poziomie i zakresie gwarancji.

IV.4. ZMIANA FORMUŁY DZIAŁANIA FUNDUSZU – W KIERUNKU MODELU ZAAWANSOWANEGO

Doświadczenia 11 lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dobitnie świadczą o jego ważnej roli w polskim sektorze bankowym. Jako element sieci bezpieczeństwa finansowego kraju spełnia on zadanie szczególne. Poprzez ochronę deponentów dba o stabilność sektora oraz udziela wsparcia finansowego dla jego członków. Równoległe prowadzi działalność analityczną, badawczą i informacyjną. Wobec rzeczywistych osiągnięć Funduszu przedstawionych w poprzednim rozdziale bezsporne jest poparcie idei dalszego funkcjonowania BFG jako ważnego ogniwa stabilności sektora. Ważna jest przy tym koncepcja utrzymania triady podstawowych funkcji BFG, czyli gwarancyjnej, pomocowej i analitycznej. Szczegółowe rozwiązania dotyczące każdej z tych funkcji zmieniały się w czasie 11 lat. W przyszłości postępować będzie dalsza ich ewolucja.

Rysunek 15. Model „BFG przyszłości”?



Źródło: Opracowanie własne.

BFG wykazuje gotowość do zmian w funkcjach i metodach działalności zgodnie z sytuacją panującą w sektorze bankowym. Po 1999 roku Fundusz funkcjonował jako „stabilny” *risk minimizer* (RM2). Być może w przyszłości przyjmowane rozwiązania pozwolą na przesunięcie się polskiego systemu do grupy modeli zaawansowanych. Wytyczenie kierunków ewolucji Funduszu w przyszłości musi uwzględniać tendencje zachodzące w polskim sektorze finansowym, ale także tendencje globalne. Na działalność Funduszu w przyszłości będą wpływać bowiem zarówno zmiany w polskiej bankowości oraz jej uwarunkowania makroekonomiczne, jak i warunki zewnętrzne związane z integracją europejską oraz globalnymi przemianami w sektorach finansowych. Przyjrzyjmy się zatem bliżej tym czynnikom.

IV.4.1. Nowe uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne

Gospodarka polska staje się coraz bardziej uzależniona od światowych procesów gospodarczych. Dotyczy to także sektora finansowego, w tym bankowego w szczególności. Wyzwaniami dla polskiej bankowości są:

- ❖ członkostwo Polski w Unii Europejskiej, czyli konieczność wdrażania zasad i regulacji w niej obowiązujących,
- ❖ otwarcie granic dla swobodnego przepływu kapitału i usług finansowych, a poprzez to wzrost konkurencji na rynku,
- ❖ umiędzynarodowienie akcjonariatu banków krajowych,
- ❖ swoboda prowadzenia działalności transgranicznej sprzyjająca procesom centralizacji struktur organizacyjnych i zarządzania,
- ❖ dostosowania do nowych norm światowych, w tym do Nowej Umowy Kapitałowej oraz wdrożenie międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej, czyli wzrost wydatków na dostosowania (*compliance*),
- ❖ dalszy rozwój bankowości internetowej i telefonicznej,
- ❖ większe wykorzystywanie *outsourcingu*, czyli przekazywania firmom zewnętrznym pewnych funkcji i zadań,
- ❖ szybki rozwój instytucji parabankowych, funduszy inwestycyjnych i różnych form pośrednictwa finansowego,
- ❖ wzrastająca popularność łączenia usług bankowych i ubezpieczeniowych lub lokat z funduszami inwestycyjnymi.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zmieniło w największym stopniu uwarunkowania zewnętrzne dla rozwoju sektora bankowego. Z jednej strony polskie prawo i regulacje muszą być dostosowane do prawa i norm unijnych. Z drugiej zaś polski rząd może mieć istotny wpływ na to, jakie rozwiązania są na szczeblu unijnym przyjmowane.

Integracja w ramach Unii Europejskiej prowadzi do ekspansji podmiotów zagranicznych z obecnością handlową w krajach goszczących. Prowadzi także do

wzrastającej liczby transakcji transgranicznych. Powstają paneuropejskie grupy bankowe i konglomeraty finansowe. Wzrasta integracja infrastruktury rynkowej. Co więcej, powstawać mogą spółki europejskie, których oddziały w innych krajach podlegają nadzorowi macierzystemu spółki. Tym samym nadzór prowadzony jest z punktu widzenia całej grupy, nie zaś pod względem stabilności finansowej kraju, w którym działa jej oddział o niekiedy dużym znaczeniu. Z polskiego punktu widzenia takie rozdzielenie nadzoru jednostkowego od odpowiedzialności za stabilność kraju może niepokoić. Wkrótce oddziały instytucji kredytowych i banków zagranicznych w Polsce mogą stać się ważne systemowo. Co więcej mogą one wychodzić z polskiego systemu gwarancyjnego. Także nowe oddziały instytucji zagranicznych wedle reguły kraju macierzystego nie będą członkami polskiego BFG. Z tego punktu widzenia istotną zmianą jest koncepcja nadzorcy konsolidującego, czyli instytucji nadzorującej podmiot dominujący w grupie i koordynujący działania w ramach danej grupy. Koncepcja ta została zawarta w unijnej dyrektywie o adekwatności kapitałowej CAD¹¹³.

Uwarunkowania wewnętrzne dla zmiany formuły działania Funduszu wynikają ze specyfiki polskiego sektora bankowego. Niepewność co do rozwoju sytuacji budzi przede wszystkim duży udział kapitału zagranicznego w sektorze banków komercyjnych. Skutkuje to możliwością szerszego oddziaływania przedstawionych powyżej tendencji zewnętrznych na polski sektor finansowy. Jak wspomniano, w praktyce polskie instytucje przejęte przez kapitał zagraniczny mogą wkrótce stać się oddziałami instytucji kredytowych i banków zagranicznych¹¹⁴ i tym samym opuścić polski system gwarancyjny. Drugą ważną kwestią jest możliwe przyspieszenie procesu eksportu gwarancji depozytów z innych krajów do Polski. Wszystko to może wpłynąć na nieadekwatność polskich rozwiązań i konieczność ich zmiany.

Ważne będą także tendencje w sektorze spółdzielczym. Na dalsze funkcjonowanie tych banków ogromny wpływ będzie miało podwyższenie wymogów kapitałowych. Istotny stanie się wzrost roli struktur regionalnych oraz rozwój wewnątrzspółdzielczych systemów pomocowych i gwarancyjnych. Wobec podwyższenia wymogów ostrożnościowych i kapitałowych, postępującej globalizacji i swobodnego przepływu kapitału sprzyjającego przejściom i łączeniom należy oczekiwać także dalszego procesu konsolidacji w sektorze, zwłaszcza wśród banków spółdzielczych¹¹⁵.

¹¹³ Szerzej: J. Osiński, *Stabilność finansowa w Polsce – aspekty systemowe*, op. cit., s. 22–23.

¹¹⁴ Prawo bankowe rozróżnia pojęcia: „instytucja kredytowa” – podmiot z siedzibą za granicą RP w kraju członkowskim UE, „bank zagraniczny” – bank mający siedzibę za granicą RP na terytorium państwa nie będącego członkiem UE.

¹¹⁵ Dotychczas główna fala konsolidacji z lat 90. przyniosła wyraźne zmniejszenie liczby banków: około 25% banków komercyjnych i aż 57% spółdzielczych. Największa intensywność połączeń miała miejsce w latach 1996–2001.

Odrębną kwestią jest brak objęcia systemem BFG niektórych instytucji depozytowych, np. spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Sytuacja ta budzi niepokój wśród przedstawicieli instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Jeśli znaczenie SKOK-ów w sektorze będzie nadal rosło, znajdzie być może potrzeba włączenia ich pod nadzór bankowy, a następnie w polski system gwarantowania depozytów.

Podsumowując, najistotniejszymi z punktu widzenia polskiego systemu gwarancyjnego będą tendencje zewnętrzne, czyli:

- ❖ zmiany regulacji w UE;
 - ❖ procesy konsolidacji na świecie, powstawanie megainstytucji;
 - ❖ tendencje do globalizacji i rozwoju usług transgranicznych;
- oraz tendencje wewnętrzne:
- ❖ zmiany organizacyjne wśród banków o kapitale zagranicznym;
 - ❖ możliwość eksportu gwarancji z krajów zachodnich;
 - ❖ przemiany w bankowości spółdzielczej;
 - ❖ dalsza konsolidacja w sektorze.

IV.4.2. Zmiany w przedmiotowym i podmiotowym zakresie gwarantowania

Jedenaście lat doświadczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wykazało wysoką skuteczność jego działania na polu gwarancji depozytów. Tym samym przyjęte narzędzia realizacji tych zadań należy ocenić pozytywnie. Dlatego też za celowe i godne utrzymania należy uznać:

- ❖ limit ochrony depozytów,
- ❖ udział własny deponenta w stracie,
- ❖ zastosowane wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe z ochrony.

Zmieniające się otoczenie Funduszu oraz uwarunkowania jego funkcjonowania wpłyną zapewne na modyfikację pewnych elementów systemu gwarancyjnego. Najważniejszą kwestią związaną z gwarancjami depozytów będzie dalsze dostosowywanie rozwiązań polskich do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. W szczególności ważne są dla nas, opisane wcześniej, nowe rozwiązania prawne w Unii Europejskiej oraz zmiany i tendencje rozwojowe w sektorach bankowych innych państw, w szczególności w jednoczącym się rynku europejskim.

Niezwykle ważne w kontekście tych przemian będzie zapewnienie właściwej ochrony dla polskich deponentów będących stroną w operacjach transgranicznych lub korzystających z usług oddziałów instytucji kredytowych i banków zagranicznych. Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej do polskiego systemu gwarancyjnego nie należą oddziały banków mających siedzibę w krajach Unii.

Gwarancjami BFG nie są objęte także wierzytelności wobec tych banków wynikające z usług transgranicznych, czyli bez otwierania własnych placówek. Do końca 2005 r., a od momentu wejścia Polski do Unii, już 99 banków z krajów członkowskich złożyło w Komisji Nadzoru Bankowego notyfikacje o planach rozpoczęcia działalności transgranicznej w Polsce (najwięcej z Wielkiej Brytanii), a 11 banków zagranicznych skorzystało z możliwości otworzenia w Polsce oddziału. W poszczególnych krajach zakres i limit gwarancji różni się, więc niebagatelne znaczenie ma zapewnienie odpowiedniej informacji dla polskich klientów korzystających w Polsce z usług oddziałów instytucji kredytowych i banków zagranicznych oraz usług transgranicznych innych banków europejskich. W szczególności oddziały instytucji kredytowych i banków zagranicznych powinny zostać zobligowane do szczegółowego informowania klientów o poziomie/zakresie gwarancji, jeśli jest on niższy/węższy od ochrony BFG. Klienci powinni znać szczegółowe różnice między zasadami gwarantowania depozytów w różnych systemach. Jednocześnie przekazywanie takich informacji klientom nie może stać się elementem gry marketingowej – nie może służyć budowaniu przewagi konkurencyjnej na tej bazie. Warto w tym miejscu postawić pytanie, czy nie można by na szczeblu unijnym wypracować podstawowego minimalnego zakresu ochrony, jakiej każdy z deponentów mógłby być pewny bez wchodzenia w szczegóły specyficznych dla każdego kraju rozwiązań.

Zachodzi w tym kontekście obawa przed masowym przekształcaniem się banków działających w Polsce, a będących w rękach kapitału zagranicznego, w oddziały banków matek i w następstwie wychodzenie ich z polskiego systemu gwarantowania. Jednocześnie należy zdać sobie sprawę z faktu, że różnice w zakresie gwarancji między krajami UE, które są znaczne (jak opisano wcześniej), nie stały się czynnikiem decydującym o przenoszeniu się oszczędności, choć działalność transgraniczna ma w Europie długą historię.

Wobec możliwości zbytniego uszczuplenia grupy członków polskiego systemu gwarantowania depozytów, ważne stają się rozważania nad rozszerzeniem pola działalności BFG i grona jego uczestników. Należy zastanowić się nad celowością i możliwością objęcia gwarancjami Funduszu w układzie podmiotowym i przedmiotowym innych segmentów sektora finansowego. Grono uczestników BFG mogłoby wówczas poszerzyć się o fundusze inwestycyjne (uczestnicy ich są chronieni odrębnymi przepisami), domy maklerskie (objęte dziś obowiązkowym systemem rekompensat dla inwestorów prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych). Fundusz ma wszelkie ku temu kwalifikacje: doświadczenie w realizacji wypłat, odpowiednie zaplecze techniczne i kadrowe. Poza tym podobne są regulacje dla obu systemów. Ta tendencja do integracji jest słuszna także wobec powstawania coraz bardziej złożonych i nie dających się jednoznacznie klasyfikować produktów finansowych, np. wkładów lokacyjnych.

W dalszym kroku do połączonych systemów mógłby dołączyć Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Wydaje się przy tym, że ewentualna integracja systemów

musiałaby opierać się na warunku ich odrębności finansowej. Przede wszystkim dlatego, że BFG został wyposażony w inne funkcje niż reszta systemów. Działa on dla banków jako *risk minimizer*, zaś pozostałe systemy – dla inwestorów oraz ubezpieczonych jedynie jako *pay box*. Ponadto w przypadku upadłości banku środki całkowicie skonsolidowanego systemu mogłyby szybko się wyczerpać. Wynika to z faktu, że w polskim systemie finansowym sektor bankowy ciągle dominuje. Co więcej, globalne tendencje do tworzenia się holdingów finansowych oraz zacierania się różnic między sektorami i produktami finansowymi nie są w Polsce jeszcze tak wyraźne. Nie mogą zatem przesądzać o konieczności integracji systemów.

Odrębnego zastanowienia wymaga ewentualne włączenie do systemu gwarantowania depozytów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Dziś są one chronione w ramach własnych struktur podobnie jak w BFG do wysokości 22 500 EUR. Z punktu widzenia doświadczeń Funduszu, jego merytorycznego przygotowania, a także organizacyjnego zaplecza wydaje się, że z pewnością podołałby rozszerzonym zadaniom. Pierwszym krokiem w tym zakresie powinno być jednak objęcie SKOK-ów nadzorem bankowym. W naszym systemie nie ma obecnie większej chęci do takiej poziomej konsolidacji systemów ochrony. Być może jednak pojawią się one w przyszłości, w miarę jak będzie rozwijała się działalność SKOK-ów. Na pewno decydującym bodźcem byłyby odpowiednie inicjatywy podjęte na szczeblu unijnym w ramach dalszego tworzenia jednolitego rynku europejskiego. Wówczas możliwe byłoby opracowanie ustawy o całościowym systemie gwarantowania. Podobnie jest na świecie – o ile wyraźnie rysuje się tendencja do integrowania nadzoru nad sektorem finansowym, czyli łączenie nadzoru nad bankami, rynkiem papierów wartościowych i ubezpieczeniowym, o tyle w ramach systemów gwarantowania wkładów zjawisko to jest ciągle marginalne.

W dziedzinie gwarancji depozytów ważnym, a nierozwiązanym nadal problemem jest czas niedostępności wkładu. Kwestia ta może stać się bardzo ważna w przypadku upadłości jakiegokolwiek banku. Według norm UE nie może on przekraczać 3 miesięcy (choć w szczególnych przypadkach może zostać wydłużony do 9 miesięcy), a dniem „spełnienia warunków gwarancji” jest data upadłości banku. W Polsce przyjęto zgodne z tym rozwiązanie, ale w praktyce okazało się, że faktycznie wkłady są niedostępne polskiemu deponentowi znacznie dłużej – z uwagi przede wszystkim na długi okres zawieszenia banku, kiedy *de facto* nie może on dysponować swoimi wkładami. Wyjściem z tej sytuacji byłoby uznanie za datę „spełnienia warunków gwarancji” nie datę ogłoszenia upadłości banku, ale jego zawieszenia. Fundusz mógłby wkraczać do akcji już po zawieszeniu banku. Sam sporządzałby listę deponentów oraz wybierał bank, który ma zrealizować wypłaty. Środki na ten cel przekazywać mógłby bez oczekiwania na ich przelanie przez banki. Dopiero po udostępnieniu środków rozpoczynałby procedurę zbierania funduszy od banków. Jak widać wszelkie zmiany w tym zakresie miałyby doniosłe skutki

dla Funduszu, ale byłyby bardzo pożądanym posunięciem ze strony deponenta. Niestety wiązałyby się to z wieloma problemami prawnymi¹¹⁶.

Zastanówmy się także nad zakresem gwarancji oferowanym przez BFG. Aktualnie ochroną objęte są wkłady do równowartości w złotych 1000 EUR w 100%, zaś w zakresie od 1000 do 22 500 EUR w wysokości 90%. Czy należy go zwiększyć? Limit górny jest zgodny z normami Unii. Poza tym minimalny poziom gwarancji przekracza 4-krotność PKB per capita w Polsce. Nie wydaje się, by zachodziła potrzeba jego zwiększenia. Limit dla 100% ochrony, który powinien chronić najmniej zamożnych, mógłby zaś ulec zwiększeniu. Dziś przeciętny poziom salda na rachunku klientów wynosi 1500 EUR¹¹⁷. Choć w większości na rachunkach utrzymywane są niższe depozyty, to można rozważyć połączenie tego pałapu ochrony właśnie ze średnim saldem na rachunkach lub na przykład ze średnimi płacami.

Zgodnie z normami unijnymi zastosowano w polskich rozwiązaniach 10% koasekurację, czyli udział deponentów w stracie. Kwota ta ma z jednej strony zmuszać deponentów do podejmowania decyzji racjonalnych, a z drugiej zapobiegać wybuchom runu na bank. To dlatego właśnie procentowa wielkość gwarancji nie może być zbyt duża z pierwszego punktu widzenia i zbyt mała z drugiego punktu widzenia. Jeśli przyjrzymy się dokładniej limitowi ochrony, to z uwzględnieniem koasekuracji próg unijny, czyli 20 000 EUR, zostaje osiągnięty w Polsce dla depozytów powyżej 22 111 EUR. W razie niższych kwot deponent może nie otrzymać minimalnej sumy 20 000 EUR¹¹⁸. Jeśli intencją polskiego ustawodawcy było zapewnienie wszystkim tego poziomu, to przy części utrzymaniu koasekuracji należałoby jednak nieznacznie podnieść górny próg ochrony.

IV.4.3. Przyszłość działalności pomocowej

Przedstawione wcześniej efekty działalności pomocowej BFG pokazują wyraźnie jej pozytywny wpływ na stabilność sektora bankowego. Dlatego kontynuowanie jej w przyszłości przez Fundusz wydaje się konieczne. Podstawowym warunkiem udzielenia pomocy pozostaje przy tym zasada, że jej koszt musi być niższy od kosztu upadłości banku i wypłaty środków gwarantowanych.

Wydaje się, że wobec słabej pozycji konkurencyjnej polskich banków powinna zostać utrzymana możliwość udzielenia pomocy na autosanację dla banków o za-

¹¹⁶ Szerzej: A. Jankowski, *Uwagi dotyczące niektórych kwestii przy opracowywaniu nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005, s. 65.

¹¹⁷ Za M. Pawelska, *Celowość i kierunki zmian zakresu gwarancji depozytów w Polsce w ukladzie przedmiotowym i podmiotowym*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005, s. 32.

¹¹⁸ Na tę niezgodność zwróciła uwagę prof. M. Zaleska [w:] *Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej – propozycje zmian*, Bezpieczny Bank nr 3(28)/2005, s. 72.

grożonej wypłacalności. Priorytetem powinno pozostać jednak wspieranie procesów przejmowania banków. Ograniczanie pomocy na autosanację ma przeciwdziałać zjawisku *moral hazard*. Banki nie mogą bowiem być pewne, że w złej sytuacji zawsze znajdzie się instytucja, która im pomoże, a w dodatku pozwoli na utrzymanie dotychczasowych akcjonariuszy banku.

Efektywność dotychczasowych form pomocy bankom niestety wyraźnie spada. Środki uzyskane z BFG banki mogą lokować w określony sposób: w skarbowe papiery wartościowe. Ponieważ ich oprocentowanie spada, dochody banków z pomocy z BFG są wyraźnie niższe. Podejmowane przez Fundusz działania pomocowe wymagają zaangażowania coraz większych środków finansowych. Średnia wartość pożyczek na samodzielnie sanację banków komercyjnych do 2000 r. wynosiła do 80 mln zł, zaś w kolejnych latach minimum 3-razy więcej: 340 mln w 2001 r., 275 mln zł w 2003 r., 450 mln zł w 2004 r.¹¹⁹ Interwencje finansowe w sektorze kosztują Fundusz coraz więcej i gdyby chcieć utrzymać ich wartość, pomoc ze strony Funduszu musiałaby wzrosnąć. Przy dzisiejszym dążeniu do zmniejszania obciążeń banków na rzecz BFG nie wydaje się to jednak możliwe. Co więcej, spośród dostępnych instrumentów pomocowych, czyli: pożyczka, gwarancje, poręczenie i nabycie wierzytelności banku, zainteresowaniem ze strony banków cieszy się jedynie pożyczka udzielana na preferencyjnych warunkach. Była ona od początku dla banków bardziej atrakcyjna od poręczenia czy gwarancji. Skorzystanie zaś z możliwości sprzedaży jedynie niezagrożonych wierzytelności nie było w interesie banków.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należałoby wnioskować o rozszerzenie instrumentów pomocowych w dyspozycji Funduszu. W ten sposób system polski zyskałby cechy modelu „zaawansowanego” RM3. Zasadne byłoby wyposażenie go obok udzielania pożyczek, gwarancji i poręczeń w możliwość:

- ❖ zaangażowania kapitałowego Funduszu poprzez zakup akcji lub udziałów banku,
- ❖ udzielania pożyczki podporządkowanej,
- ❖ objęcie emisji dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez bank.

Jednocześnie nie wydaje się uzasadnione zachowanie możliwości nabywania wierzytelności banków. Mało prawdopodobne jest, aby w przyszłości zainteresowanie tą formą pomocy mogło się pojawić. Inaczej jest z gwarancjami i poręczeniami. Są to jedyne formy pomocy ze strony Funduszu, które nie wymagają angażowania środków finansowych. Być może w przyszłości zainteresowanie nimi jednak się pojawi.

Jeśli chodzi o zaproponowane nowe formy pomocy, to niezwykle efektywne mogłyby być zaangażowanie kapitałowe Funduszu w bankach sanowanych, poprzez zakup akcji lub udziałów w banku znajdującym się w stanie niebezpieczeństwa

¹¹⁹ J. Pietrewicz, *Narzędzia i zasady udzielania pomocy przez BFG (kierunki poszukiwań)*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005, s. 41.

niewypłacalności. Wówczas to Fundusz mógłby pełniej uczestniczyć w procesie restrukturyzacji banku i mieć bezpośredni wpływ na jego zarządzanie, np. doprowadzając do zmiany złego zarządu banku. Co więcej, instrument ten automatycznie zwiększa kapitały banków. Akcje lub udziały banku byłyby po określonym czasie jego odbudowy zbywane przez Fundusz.

Inną metodą bezpośredniego powiększenia kapitału banku znajdującego się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności może być udzielanie pożyczek podporządkowanych. Po ich udzieleniu następuje natychmiastowe zwiększenie funduszy własnych banku, a co za tym idzie poprawa norm ostrożnościowych. Wobec tego pożyczki te nie musiałyby być udzielane na warunkach preferencyjnych.

Fundusz mógłby obejmować również inne papiery wartościowe banków w złej sytuacji, np. obligacje. Środki pochodzące z ich sprzedaży bank miałby wykorzystać do usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Należy przy tym rozważyć, czy ustawa o BFG powinna określić zamknięty katalog instrumentów pomocowych, czy pozostawić go do określenia aktami prawnymi niższego rzędu. Pierwszorzędne wydaje się ustalenie, że BFG powinien mieć większą swobodę decyzyjną co do działalności pomocowej, a po udzieleniu pomocy większą możliwość ingerencji w działalność banku sanowanego. Jednym z podstawowych wymogów udzielenia pomocy przez BFG powinna być pozytywna weryfikacja przez Fundusz kwalifikacji zarządczych kadry kierowniczej banku. Ma to szczególne znaczenie przy udzielaniu pożyczek na samodzielną sanację. Wówczas to niezbędne jest wzmocnienie konsekwencji złej sytuacji dla właścicieli banku. Jest jasne, że wypracowane zyski powinny być przekazywane na zwiększenie funduszy własnych banku, a wszelkie wypłaty dywidendy powinny zostać wstrzymane. Dodatkowo wydaje się, że w ramach określania szczegółowych warunków udzielonej pomocy konieczne jest wyraźne zobligowanie banku do znaczącego udziału w kosztach restrukturyzacji poprzez chociażby sprzedaż zbędnych składników majątku. Pomoc na samodzielną sanację bez zmiany zarządu i zasad nadzorowania jest wątpliwa.

Po udzieleniu pomocy Fundusz nie powinien tracić kontroli nad jej wykorzystaniem. Dlatego też zwiększyć należałoby jego uprawnienia co do ingerencji w bieżącą działalność banku sanowanego, by mógł wpływać na obsadę kadrową banku i mieć uprawnienia do podejmowania strategicznych decyzji. W tym kontekście propozycja krótkookresowego przejmowania banków jest jak najbardziej na miejscu.

Inną kwestią praktyczną dotyczącą udzielania pomocy bankom jest decydowanie kiedy jej udzielić. Dotychczas stosowano z powodzeniem warunek podstawowy, jakim jest pojawienie się stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności. Od 2000 roku jest on zdefiniowany uchwałą Rady BFG nr 35/97 jako stan, w którym współczynnik wypłacalności banku spada poniżej obowiązujących wymogów (8%) oraz jednocześnie powstała w banku strata bilansowa. Jeśli zajądą obydwa powyższe warunki, Fundusz może udzielić pomocy finansowej. Według dr. Jerzego Pietrewicza¹²⁰

¹²⁰ J. Pietrewicz, op. cit., s. 46.

definicja ta nie daje możliwości wcześniejszej interwencji. Należałoby zatem, według niego, wypracować inną formułę, w oparciu np. o stan „utrąty zaufania rynkowego”, czyli zły stan banku mogący bez pomocy doprowadzić do stanu „niebezpieczeństwa niewypłacalności”. Wówczas Fundusz mógłby reagować wcześniej, a jego pomoc w mniejszym wymiarze spełniałaby ważną rolę prewencyjną. Rozważenie możliwości wcześniejszego udzielania pomocy według kryterium gradacji warunków jej otrzymywania pozwoliłoby na znalezienie zastosowania dla różnych rodzajów instrumentów pomocowych.

Rozważając przyszłość działalności pomocowej BFG należy wskazać na konieczność dalszego rozwijania kontroli i monitoringu banków korzystających z pomocy. Szczegółowego wypracowania wymaga postępowanie Funduszu wobec banków nie realizujących umowy z BFG (od zwrócenia uwagi kierownictwu banku do wycofania pomocy). Właściwe byłoby utrzymanie możliwości ustanawiania BFG kuratorem banków, być może nie tylko tych, które korzystają z pomocy BFG. Wydaje się, że merytoryczny i kadrowy potencjał Funduszu oraz jego doświadczenia umożliwiłyby wypełnienie tak rozszerzonej funkcji.

Jeśli wraz ze stabilizowaniem się sytuacji w sektorze bankowym oraz wychodzeniem instytucji z BFG okaże się, że pomoc Funduszu nie jest potrzebna, jej rozszerzanie nie byłoby zasadne. W takiej sytuacji należy rozważyć rezygnację z działalności pomocowej BFG na rzecz innej instytucji, która zajmowałaby się zarządzaniem stabilnością całego rynku finansowego. Udzielałaby ona pomocy w wyjątkowych sytuacjach bankom i *tbt* lub w kryzysie.

Rozważając zmiany w zakresie działalności pomocowej BFG, należy przede wszystkim pamiętać, że jej celem jest zapewnienie stabilności w sektorze finansowym poprzez eliminowanie stanów niebezpieczeństwa niewypłacalności i zapobieganie upadłościom. Dlatego też wszelkie zmiany nie powinny dopuszczać do zaburzenia zasad konkurencji między bankami sanowanymi a resztą sektora.

IV.4.4. Rozwój działalności analityczno-informacyjnej

Funkcja analityczno-informacyjna Bankowego Funduszu Gwarancyjnego realizowana jest z dobrymi efektami od początku jego działalności. Dzięki zbudowanemu systemowi gromadzenia i przetwarzania informacji oraz opracowanym procedurom analitycznym stworzono sprawny system wspomagający podejmowanie decyzji w ramach działalności gwarancyjnej i pomocowej. Oceniane jest zagrożenie poszczególnych banków, a także definiowany poziom zagrożenia w całym sektorze.

Ponieważ funkcja analityczna jest uzupełniającą dla gwarantowania depozytów i działalności pomocowej, dlatego szczególne zadania w tym zakresie tej funkcji wynikają z rozwoju dwóch pozostałych. W szczególności, jeśli doszłoby do rozszerzenia działalności gwarancyjnej lub pomocowej, rozszerzeniu ulegnie także zakres

działalności analityczno-informacyjnej Funduszu. Rozważane wcześniej podmiotowe i przedmiotowe zmiany w działalności gwarancyjnej BFG nakładałyby na Fundusz nowe obowiązki analityczne. Przykładowo, rozszerzenie BFG na inne segmenty rynku finansowego (np. na system rekompensat dla inwestorów) skutkowałoby objęciem analizami innych grup podmiotów (np. zajmujących się obrotem papierami wartościowymi). Analogicznie stanie się, gdy dopuścimy do szerszej działalności pomocowej z intencją wcześniejszego ingerowania Funduszu na rynku.

Możliwe byłoby także szersze wykorzystanie systemu ostrzegania we wcześniejszych działaniach ostrzegawczych, gdy tylko analiza sytuacji banków ujawni pierwsze niepokojące symptomy. Dodatkowo Fundusz mógłby sporządzać informacje dyskrecjonalne adresowane w trybie poufnym do konkretnych banków. Zwracałby w nich uwagę na dostrzeżone przez BFG nieprawidłowości w działalności i wynikające z nich zagrożenia dla danego banku¹²¹.

Informacje gromadzone i analizowane w Funduszu powinny mieć zatem szerszy zakres i uwzględniać nie tylko informacje statystyczne, lecz także perspektywne, pozyskiwane między innymi przy użyciu ankiet kierowanych do banków. Rozwinięcia wymagają analizy dotyczące procesów zachodzących w systemie bankowym i jego otoczeniu krajowym a także zagranicznym z punktu widzenia zagrożeń jego stabilności. Wykorzystanie informacji i analiz powinno wyjść poza Fundusz. BFG powinien upowszechniać je w sektorze, a instytucje sektora bankowego powinny móc w większym stopniu korzystać z jego dorobku analitycznego. Potrzeby banków w tym zakresie wymagają jeszcze rozpatrzenia.

Odrębne kwestie związane są z koniecznością współdziałania z innymi instytucjami gwarancyjnymi. W dobie jednolitego rynku finansowego, globalizacji i rozwoju usług transgranicznych, wymiana informacji oraz odpowiednie współdziałanie ogniw sieci bezpieczeństwa staje się niezbędne, przede wszystkim w sytuacjach potencjalnie kryzysowych. Nowym obszarem działań BFG staje się już dziś szersza współpraca i współdziałanie z instytucjami gwarancyjnymi z innych państw.

IV.4.5. Koncepcje zmian zasad finansowania Funduszu

Każda dyskusja na temat modyfikacji lub ewentualnie rozszerzania funkcji i zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego musi zakładać rozważenie źródeł ich finansowania. Konieczne jest ich właściwe zapewnienie dla ewoluującej działalności instytucji. Dodatkowo, wprowadzając ewentualne zmiany, należy dbać o konkurencyjność polskiego sektora bankowego w kontekście obciążania banków na rzecz Funduszu. Bodźcem zmian w tym zakresie będzie także konieczność dostosowania norm polskich do ewentualnych zmian w regulacjach unijnych.

¹²¹ Za W. Baka, *Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Bezpieczny Bank nr 1 (26) 2005, s. 16–17.

Problemy i poglądy

Stworzenie efektywnego systemu finansowania funduszu gwarancyjnego nie jest zadaniem łatwym. Wynika to z opisanej wcześniej teorii. Potwierdza to także praktyka wielu krajów. Z jednej strony należy dbać o sprawiedliwość systemu opłat, z drugiej zaś nie można nakładać zbyt dużych kosztów na jego uczestników. Kryteriami wyboru odpowiedniego sposobu finansowania systemu gwarancyjnego są zatem przede wszystkim czynniki wewnętrzne związane z kondycją instytucji sektora bankowego. Najważniejsze z nich to:

- ❖ ogólny stan sektora bankowego pośrednio uzależniony od koniunktury gospodarczej,
- ❖ poziom konkurencyjności sektora bankowego,
- ❖ charakter sektora, w szczególności poziom jego koncentracji,
- ❖ polityka nadzorcza,
- ❖ zasady współpracy i koordynacji działań między instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego kraju oraz zakres uprawnień i odpowiedzialności jej ogniw, w tym instytucji gwarancyjnej.

Na czym mogłyby polegać zmiany w zasadach finansowania Funduszu? W pierwszym etapie zmian celowe wydaje się:

- 1) wprowadzenie jednego funduszu w miejsce obecnie istniejących dwóch: funduszu ochrony środków gwarantowanych i funduszu pomocowego,
- 2) określenie tego funduszu jako *ex ante*,
- 3) jednoznaczne określenie poziomu kapitalizacji tego funduszu,
- 4) dbanie o sprawiedliwość systemu i rozłożenie obciążeń między starych i nowych członków, poprzez, na przykład, wprowadzenie opłat początkowych dla nowych banków.

Dzięki takim zmianom Fundusz mógłby stać się samofinansującą się i dlatego jeszcze bardziej samodzielną instytucją. Taki krok byłby uzasadniony wobec ewentualnych zmian w zakresie podstawowych funkcji Funduszu, w szczególności rozszerzonej działalności pomocowej. Z drugiej strony byłby poparty doświadczeniami innych krajów i zgodny ze światową tendencją. Ogromna większość systemów gwarancyjnych oparta jest o fundusz *ex ante*, z czego duża część zakłada jego kapitalizację do określonej wysokości.

W toku prac przygotowawczych do tych zmian należałoby określić stopień kapitalizacji funduszu *ex ante* oraz ścieżkę dojścia do wymaganej jego wielkości. Kapitalizacji można na przykład dokonać w zależności od koniunktury bankowej, czyli np. przy dobrej kondycji banków pobierać wyższą stawkę. Prace nad tym zagadnieniem trwają już w BFG. Przede wszystkim należy zastanowić się jaką faktyczną siłą finansową powinien dysponować Fundusz i jakie zakłócenia w sektorze powinien on równoważyć. Odpowiedzi na to pytanie należy po części szukać w następnym podrozdziale opisującym miejsce BFG w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski. Jest jasne bowiem, że Fundusz nie może samodzielnie uporać się z większym kryzysem systemowym. Dlatego też nie wydaje się celowe, by jego fun-

duże musiały być przygotowane na upadłość największego banku krajowego. Dzisiejsza polityka BFG wydaje się być z tym zgodna. Z obliczeń wynika, że zakładając docelowy poziom funduszu na poziomie 1,5% depozytów gwarantowanych i przy zastosowaniu maksymalnej stawki 0,40% oraz zerowym wykorzystaniu środków, już w 2006 roku zostałby osiągnięty docelowy fundusz (przy założeniu zasilenia funduszu gwarancyjno-pomocowego funduszem statutowym i zapasowym BFG)¹²². Ów docelowy poziom pozwoliłby na ochronę depozytów każdego banku poza 10 największymi.

Ciekawą zmianę zasad finansowania funduszu i rozłożenie jej na dwa okresy zaproponował Mariusz Zygierewicz z NBP¹²³. W krótszym okresie – utrzymanie zasady współfinansowania BFG przez bank centralny (według autora w dyrektywie unijnej nie jest powiedziane, że bank centralny nie może współfinansować działalności funduszu). W latach następnych, bez współfinansowania przez NBP, finansowanie *ex ante* związane z definitywnym zakończeniem okresu pobierania przez BFG składek rocznych po osiągnięciu określonego poziomu kapitalizacji funduszu. Autor proponuje jako przejściowe rozwiązanie utworzenie rezerwowego funduszu ochrony środków gwarantowanych, na którym gromadzono by po zakończeniu roku kalendarzowego niewykorzystane przez BFG opłaty banków. W przypadku upadłości M. Zygierewicz proponuje zmianę sposobu finansowania wypłaty depozytów gwarantowanych – w pierwszej kolejności ze środków odzyskanych z poprzednich upadłości, następnie z nowego funduszu rezerwowego fośg, następnie z części wolnych środków funduszu pomocowego, a dopiero na końcu ze środków banków wniesionych przez banki na fośg. Fundusz rezerwowy fośg mógłby być zaczątkiem funduszu typu *ex ante*. Autor opowiada się za przyjęciem modelu *ex ante* przy poziomie kapitalizacji funduszy w wysokości 1,5–2% depozytów gwarantowanych oraz uzależnieniem składek od ryzyka (nie tylko według współczynnika wypłacalności, ale według zestawu czynników raczej ilościowych).

Przy kapitalizowanych funduszach *ex ante* niezwykle istotne staje się równe traktowanie jego członków. Po osiągnięciu poziomu docelowego banki nie musiałyby wносить składek. W związku z tym nowi członkowie systemu mogliby korzystać z jego dobrodziejstw bez żadnych kosztów. Nowi członkowie to nie tylko banki komercyjne lub spółdzielcze, ale także inne instytucje finansowe, które mogą być włączone do systemu gwarancyjnego, np. SKOK-i. Dlatego też odpowiednim pomysłem uniknięcia „jazdy na gapi” jest wprowadzenie opłat wstępnych dla nowych członków systemu. Można ustalić ją kwotowo lub procentowo w zależności na przykład od wysokości depozytów gwarantowanych. Można ustalić ją dla każdego banku indywidualnie lub dla wszystkich nowych na takim samym poziomie. Wypadkowymi wielkościami opłaty wstępnej powinny być skala banku oraz wysokość

¹²² R. Bartkowiak, op. cit., s. 97–99.

¹²³ Patrz: M. Zygierewicz, *Kierunki zmian zasad finansowania działalności gwarancyjno-pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, *Bezpieczny Bank* nr 3(28)/2005, s. 78.

zakumulowanego funduszu. W szczególności połączyć jej wielkość z wielkością wnoszonej wcześniej przez członków opłaty rocznej.

Warto zauważyć, że w dłuższym okresie nie wydaje się, by możliwe było utrzymanie współudziału NBP w finansowaniu BFG. Na świecie dziś nie ma takiego przypadku, choć do 1996 r. czynił to Bank Hiszpanii. Tym bardziej że według przepisów unijnych koszty finansowania systemów gwarancyjnych muszą być ponoszone przez jego uczestników. NBP nie jest oczywiście uczestnikiem systemu.

Odrębnych analiz wymaga określenie sposobu kształtowania stawki opłaty rocznej na kumulowany fundusz *ex ante*. Ambitnym pomysłem, który jednak wzbudza wiele kontrowersji, jest wprowadzenie stawki różnicowanej według ryzyka związanego z działalnością poszczególnych banków. Analiza doświadczeń światowych w tym zakresie¹²⁴ pozwala wysnuć kilka wniosków. Otóż decyzja o wprowadzeniu różnicowania stawek opłat musi zostać poprzedzona wieloma analizami i testowaniem modeli. Jeśli warunki wewnętrzne związane z sytuacją w sektorze bankowym pozwalają na jej wprowadzenie, należy mieć świadomość podstawowych zadań, jakie stoją przed takim systemem. Jest to przede wszystkim bodźcowanie banków do właściwego zachowania i większego dbania o ryzyko działania. Musi to jednak odbywać się z zapewnieniem przejrzystości, sprawiedliwości i łatwości zrozumienia nowych zasad. Ponadto nie może powodować dodatkowego osłabienia banków o słabszych wynikach. W Polsce wydaje się, że banki najsłabsze znalazłyby się w grupie najwyższego ryzyka, a nałożona na nie w efekcie najwyższa składka mogłaby doprowadzić do ich dodatkowego osłabienia. Z drugiej strony banki największe i najsilniejsze, które dziś ponoszą najwyższe koszty finansowania BFG zakwalifikowane do najniższych grup ryzyka uzyskałyby najniższe stawki opłaty lub też nawet były z niej zwolnione. W okresie przejściowym należałoby zatem określić zasadę, że ogólna suma zmniejszenia obciążeń banków najmniej ryzykowanych nie może przekroczyć ogólnej sumy zwiększenia obciążeń dla banków najbardziej ryzykownych. System taki mógłby zostać wprowadzony po osiągnięciu określonego poziomu akumulacji funduszu. Wówczas banki najlepsze, wzorem amerykańskiej FDIC, mogłyby mieć stawkę opłat obniżoną do zera.

Właściwe efekty można osiągnąć poprzez odpowiedni dobór kryteriów oceny, wyważenie proporcji kryteriów ilościowych i jakościowych, zadbanie o różnicowanie kategorii banków, a nawet stworzenie ochrony specjalnej dla słabszych banków w okresie przejściowym. Twórcy takiego systemu muszą, wzorem FDIC, analizować jego skuteczność i nie unikać niezbędnych w przyszłości zmian przyjętych rozwiązań.

Kraje, które zdecydowały się na to rozwiązanie, zastosowały różne modele. Kilka państw nie bało się zastosować bardzo skomplikowanych algorytmów (Włochy, Francja). Niemniej jednak generalną zasadą pozostaje fakt, że prostsze me-

¹²⁴ Patrz także Aneks II: *Kraje stosujące różnicowanie stawek opłat na fundusz gwarancyjny według ryzyka związanego z działalnością banków.*

tody są bardziej czytelne i lepiej zrozumiałe dla publiczności. Spośród opisanych państw najbogatsze doświadczenia ma oczywiście najdłużej działająca korporacja FDIC. System przyjęty przez nią sprawdził się w praktyce, a co więcej – stał się wzorem dla podobnych rozwiązań w innych krajach.

Być może w przyszłości Bankowy Fundusz Gwarancyjny zdecyduje się na podobne zmiany w zasadach finansowania swojej działalności. Pozwoliłyby one na zakwalifikowanie polskiego modelu do grupy zaawansowanej RM3. Decyzja ta wymagać będzie dalszych poszerzonych analiz możliwych do przyjęcia rozwiązań, w szczególności metod oceny banków, zasad umieszczania banków w poszczególnych grupach ryzyka, stopnia różnicowania opłat banków.

IV.4.6. Miejsce „BFG przyszłości” w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski

Na sieć bezpieczeństwa finansowego każdego kraju składają się: bank centralny, rząd, nadzór nad rynkiem finansowym, system gwarantowania depozytów bankowych, ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych. System ochrony wkładów stanowi więc integralną część tej sieci. Nie może przy tym działać samodzielnie, ale powinien współpracować z pozostałymi instytucjami. W Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą: „NBP jako pożyczkodawca ostatniej instancji, BFG, Minister Finansów jako minister administrujący środkami budżetowymi i współregulator systemu finansowego, system nadzoru właścicielskiego, niezależni biegli rewidenci (audytorzy zewnętrzeni), badający sprawozdania finansowe banków oraz inne instytucje i organizacje, takie jak Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Związek Banków Polskich, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, Krajowa Izba Rozliczeniowa, wywiadownie gospodarcze, agencje ratingowe, wyspecjalizowana prasa finansowa, i niezależni analitycy, którzy w swoim zakresie czuwają nad prawidłowym kształtowaniem i przestrzeganiem zasad sprawnego, bezpiecznego i uczciwego obrotu”¹²⁵.

W ramach *safety net* Bankowy Fundusz Gwarancyjny działa na rzecz bezpieczeństwa klientów banków oraz stabilności sektora, wzmacnia zaufanie do systemu. Jest jednym z kluczowych ogniw tworzących ramy instytucjonalne dla działalności banków w Polsce (zgodnie z rozważaniami z rozdziału I.1.). Aby właściwie spełniać tę rolę Fundusz musi współpracować z innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa. W szczególności konieczne są odpowiednie regulacje i procedury systemowe dla rozwiązywania problemów występujących w sytuacjach kryzysowych w sektorze bankowym. Żadna instytucja sieci bezpieczeństwa nie może działać w takiej sytuacji samodzielnie. Co więcej, ze względu na ograniczone środki finan-

¹²⁵ To szerokie ujęcie *safety net* zaproponowali: D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór bankowy w Polsce*, Bank i Kredyt nr 9/2005, s. 3.

sowe, BFG nie może samodzielnie stawić czoła poważnemu kryzysowi w sektorze. Wobec tego istnieje potrzeba wypracowania płaszczyzny współpracy tych instytucji oraz konkretnych metod postępowania. Określenia wymaga udział poszczególnych ogniw sieci bezpieczeństwa w sytuacji kryzysowej. Najlepszym rozwiązaniem w obliczu tych kwestii wydaje się utworzenie specjalnego zespołu międzyinstytucjonalnego złożonego z przedstawicieli najwyższego szczebla NBP, Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Bankowego oraz BFG, który na cyklicznych spotkaniach omawiałby sytuację w sektorze. Stanowiłby on swoiste forum wymiany informacji o instytucjach finansowych i ewentualnych zagrożeniach w sektorze, a w sytuacjach kryzysowych – miejsce uzgadniania podejmowanych działań¹²⁶.

BFG pełnić ma w sektorze przede wszystkim rolę prewencyjną. Temu też służyć ma dalsza ewolucja jego podstawowych funkcji oraz finansowania jego działalności. Rolą BFG nie jest finansowanie kosztów wyjścia z kryzysu. Taka sytuacja wymaga zaangażowania środków budżetowych. Podobnego wniosku wymaga podejście do banków „zbyt dużych aby upaść”. Tak jak w każdym sektorze bankowym także w Polsce są banki, których upadłość byłaby zbyt kosztowna. Wobec tego państwo podejmuje szereg działań pozarynkowych, by ratować je w sytuacji zaistniałego niebezpieczeństwa. W rezultacie instytucja gwarantująca depozyty nie musi martwić się z powodu swoich ograniczonych finansów. Odwrotnie raczej – tworząc fundusze gwarancyjne – z góry zakłada się istnienie banków zbyt dużych lub zbyt ważnych, aby mogły upaść. W BFG przyjęto założenie ochrony dla depozytów banków spoza pierwszej dziesiątki. Oczywiście jednoznaczne i jawne określenie zakresu działania TBTF nie może mieć miejsca, by banki nie wykorzystywały tej ochrony do zwiększenia niewłaściwych zachowań i *moral hazard*. Zwiększenie efektywności działania tej doktryny opiera się właśnie na niepewności co do jej zastosowania. Zasadne byłoby natomiast ustalenie norm koncentracji pomocy, tak by całość funduszu nie mogła być przekazana np. jednemu wielkiemu bankowi.

Sprawni nadzór daje gwarancję mniejszych kosztów funkcjonowania innych systemów stabilizujących, w tym systemu gwarantowania depozytów. Stosunkowo niewielkie znaczenie z tego punktu widzenia ma kształt samego systemu gwarancyjnego. Zasadnicze są tu szybkość i zdecydowanie w podejmowaniu decyzji nadzorczych. Właściwa identyfikacja sytuacji kryzysowej w banku i podjęcie odpowiednich działań wpływa na ograniczenie strat banku, które w przypadku jego upadłości są przenoszone na deponentów lub przez system gwarantowania depozytów – na inne banki. Systemy stabilizujące, takie jak gwarancje depozytów, pozwalają natomiast zapobiec niekorzystnym zjawiskom, jakie pojawiają się np. w sferze zachowań społecznych. Jeżeli uda się nadzorowi skutecznie ograniczyć straty do wysokości kapitałów banku wtedy w zasadzie można powiedzieć, że koszty ponoszą tylko właściciele banku. Jeżeli tak się nie stanie, wtedy koszty działań

¹²⁶ Szerzej: O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank nr 1(26)/2005, s. 19–37.

stabilizujących przenoszą się na inne banki, co, osłabiając je, może wywołać nawet „efekt domina”. Z tych właśnie powodów tak istotne jest zdecydowane działanie nadzoru bankowego w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju.

Czy jest możliwe zupełnie inne usytuowanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego kraju? Bodźcem dla radykalnych zmian może stać się pomysł wprowadzenia w Polsce nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym. Takie rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje w wielu krajach – w Austrii, Belgii, Danii, Irlandii, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Estonii, a także w Japonii i Korei¹²⁷. Integracja taka staje się odpowiedzią na tendencje zachodzące w sektorach finansowych o których była mowa wcześniej. Kontrola integrującego się rynku skupiona w jednym miejscu jest bardziej skuteczna. Poza tym prowadzić może oczywiście do obniżenia kosztów nadzoru, dzięki efektowi skali oraz lepszej koordynacji działań.

Po wprowadzeniu w Polsce nadzoru zintegrowanego można oczekiwać w dalszej kolejności utworzenia instytucji zintegrowanego gwaranta. W pierwszej kolejności powstać mógłby gwarant mieszany, czyli obejmujący system ochrony depozytów banków oraz inwestorów. Takie instytucje gwaranta mieszane istnieją w Belgii, Danii, Estonii, Francji, Holandii, na Litwie. W następnej kolejności mogłoby dojść do stworzenia gwaranta zintegrowanego poprzez przyłączenie do gwaranta mieszane instytucji odpowiedzialnej za ochronę klientów ubezpieczeniowych. Bodźcem do takich przekształceń w polskim systemie finansowym byłyby przy tym raczej czynniki wewnętrzne, gdyż na szczeblu unijnym nie widać wyraźnej tendencji do integracji w tym zakresie. Jeśli jednak miałyby dojść do zintensyfikowania prac w tym zakresie, wiadomo że powinny one być skorelowane ze zmianami w nadzorze na szczeblu europejskim. Pojawienie się nadzoru paneuropejskiego byłoby wyraźnym bodźcem oraz niezbędną podstawą do prac nad paneuropejskim gwarantem.

W pierwszym etapie zmian można by założyć możliwość jedynie finansowego wsparcia między systemami gwarancyjnymi dla poszczególnych segmentów rynku finansowego. Wzorem rozwiązań austriackich takie systemy mogłyby udzielać sobie finansowego wsparcia, np. w formie pożyczek w przypadkach sytuacji kryzysowych. W następnym etapie zaś mogłoby dojść do organizacyjnego scalania systemów. Wówczas to należy oczekiwać większych reform formuły działania BFG. Możliwe scenariusze tych zmian opisane zostaną w następnym podrozdziale.

¹²⁷ Szerzej: O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, Materiały i Studia nr 173, 2004, NBP oraz K. Turek, *Zintegrowany nadzór bankowy w Niemczech*, Prawo Bankowe nr 12/2005, s. 93–101.

IV.5. PRZYSZŁOŚĆ BFG – SCENARIUSZE ZMIAN

Funkcje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wyrastają z potrzeb polskich banków. Jak opisano wcześniej, wraz ze stabilizowaniem się sytuacji w systemie bankowym, podlegały one określonej ewolucji. W najbliższych latach tendencja do zmian raczej nie osłabnie. Wyzwania na przyszłość opisane w podrozdziale IV.4. można podsumować w kilku punktach:

- ❖ zmiana zakresu gwarancji adekwatnie do sytuacji w sektorze (objęcie systemem nowych instytucji depozytowych i/lub rozszerzenie systemu o inne segmenty rynku finansowego),
- ❖ zmiana działalności pomocowej poprzez jej rozszerzenie o możliwość inwestycji kapitałowych w sektorze, by lepiej uczestniczyć w stabilizowaniu sytuacji w sektorze,
- ❖ przekształcenie BFG w samofinansującą się instytucję (ze składkami pobieranymi jedynie w razie konieczności według ryzyka adekwatnego do działalności danego banku),
- ❖ konieczność właściwego wpisania BFG w zadania sieci bezpieczeństwa finansowego kraju, a w szczególności wypracowanie reguł postępowania w sytuacjach kryzysowych.

Ważna będzie także reakcja na nowe wyzwania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i nowymi tendencjami w sektorze usług finansowych. Zmiany BFG zawsze były bowiem wypadkową dwóch czynników: uwarunkowań wewnętrznych związanych z rozwojem sektora bankowego Polski i jego bieżącą sytuacją oraz uwarunkowań zewnętrznych. Wobec tego niezwykle istotnego znaczenia nabiera uczestnictwo w pracach legislacyjnych na poziomie unijnym. Dziś Polska może aktywnie współkształtować prawo unijne, a nie tylko wdrażać narzucone normy.

Zastanówmy się zatem nad prognozą przyszłego kształtu polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, która stanie się swoistym podsumowaniem rozważań nad ewentualną zmianą formuły jego działania. Zaprezentowane zostaną możliwe scenariusze zmian: w krótkim – w przybliżeniu najbliższe 2–3 lata, średnim – najbliższe 10 lat i długim okresie – powyżej 10 lat. W każdym z nich główną rolę odgrywać będą odmienne czynniki. Podzielono je na dwie grupy: czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Jako kluczowe dla obu grup czynników są tendencje we współczesnej bankowości. Uznano je za element nadrzędny wpływający zarówno na omówione poniżej czynniki zewnętrzne jak i wewnętrzne.

CZYNNIK NADRZĘDNY

Tendencje we współczesnej bankowości można scharakteryzować w skrócie jako:

- ❖ globalizacja usług bankowych, rozszerzanie się transakcji transgranicznych i z związku z tym centralizacja struktur organizacyjnych i zarządzania,
- ❖ konsolidacja i koncentracja instytucji i usług bankowych, powstawanie konglomeratów finansowych, pojawianie się złożonych produktów finansowych nie dających się jednoznacznie klasyfikować,
- ❖ dynamiczny rozwój nowych, kosztownych technologii,
- ❖ szybki rozwój instytucji parabankowych.

Zjawiska te zmieniają oblicze dzisiejszych sektorów finansowych. Banki rozszerzają swoją działalność na inne obszary usług, ich struktury organizacyjne stają się coraz bardziej złożone, a w ekonomice banku coraz większą rolę odgrywają dochody pozaodsetkowe. Większą uwagę zwracają ku zamożniejszym klientom, których obsługa pozwala na wykorzystanie w pełni nowego potencjału. Wraz z ekspansją nowej technologii i rozwojem bankowości elektronicznej unowocześniane są także tradycyjne kanały dystrybucji, a banki stają się instytucjami multimedialnymi¹²⁸. Na skutek tych procesów powstają coraz silniejsze powiązania pomiędzy poszczególnymi podmiotami i w ramach grup finansowych. Wymuszają one zmiany w formach organizacyjnych oraz w zarządzaniu spółkami w obrębie jednej grupy. W efekcie prowadzi to do nieadekwatności narodowych nadzorów i regulacji w obecnym kształcie. A jednym z najważniejszych zadań nadzoru jest bieżące dostosowywanie swojej struktury do natury rynku finansowego. W szczególności dotyczy to sytuacji kryzysowych. Trudno powiedzieć dziś jak w drugim okresie przedstawiać się będzie instytucjonalny kształt systemów bankowych. Jest jednak pewne, że rozwijające się dziś instytucje globalne nie znikną. Pytanie tylko, czy zawłaszczą sobie lwią część rynku, czy też ich ekspansja zostanie powstrzymana. Niemniej jednak już dziś staje się jasna konieczność dopasowania działalności nadzorczej do tych zmian. I to nie tylko na szczeblu narodowym, czego objawem jest tendencja do tworzenia zintegrowanych nadzorów finansowych, ale także na szczeblu międzynarodowym.

Tendencje we współczesnej bankowości obserwowane globalnie mają znaczny wpływ na czynniki, które dalej są charakteryzowane w rozbiciu na zewnętrzne i wewnętrzne, a które bezpośrednio wpłynąć będą na kształt polskiego systemu gwarantowania depozytów.

¹²⁸ Szerzej: W. Baka, *Bankowość europejska*, op. cit., s. 263–264.

CZYNNIKI ZEWNĘTRZNE

Czynniki zewnętrzne rzutujące na przyszłość BFG związane są przede wszystkim ze zmianami zachodzącymi w Unii Europejskiej. Wraz z tendencjami we współczesnej bankowości ewoluuje także Unia, dążąc do wykształcenia jednolitego rynku usług finansowych w Europie. Można powiedzieć, że integracja rynków finansowych w Unii wynika w coraz większej mierze z procesów globalizacyjnych rynków finansowych, choć oczywiście jest ona skutkiem także innych czynników, do których należą rywalizacja z USA, Azją czy wprowadzenie wspólnego jednolitego obszaru walutowego euro.

Wobec skutków globalnych tendencji w bankowości, przede wszystkim transgranicznej penetracji sektora finansowego m.in. w Polsce i jego zdominowania przez kapitał zagraniczny, zachodzi obawa o odpowiedzialność za sytuacje kryzysowe. Co istotne, zarówno nadzór, jak i gwarancje depozytów oraz działalność pożyczkodawcy ostatniej instancji są w Europie jak dotąd traktowane jako sprawy narodowe. Zgodnie ze „Strategią Lizbońską”, aby osiągnąć założony w niej cel zbudowania silnej, konkurencyjnej gospodarki europejskiej, przyjęto *Financial Services Action Plan*, a w 2005 r. Komisja Europejska opublikowała „Zieloną Księgę”¹²⁹ zawierającą propozycje działań w latach 2005–2010. Potwierdza ona, że według zasady nadzoru kraju macierzystego nadzór ostrożnościowy nad bankiem sprawuje kraj, który udzielił mu zezwolenia na działalność. Ta dominująca zasada wskazuje na konieczność współpracy między europejskimi komitetami nadzorczymi, ale nie proponuje rozwiązań w sytuacji braku nadzoru na poziomie ponadnarodowym. W obliczu kryzysu może to postawić wiele systemów w niedogodnej sytuacji. Tym bardziej że bank znaczący dla kraju, jakim jest na przykład Polska, może być jedną z wielu podobnych instytucji w kraju macierzystym. Można za prof. Leszkiem Pawłowiczem¹³⁰ zapytać: kto poniesie koszty fiskalne na wypadek konieczności przywrócenia stabilności systemu bankowego?

Na szczeblu międzynarodowym problemy te są dyskutowane coraz szerzej, formułowane są konkretne propozycje. Możliwe jest wykorzystanie Europejskiego Banku Centralnego jako niezależnego arbitra określającego udział poszczególnych narodowych nadzorców w kosztach ewentualnego kryzysu. Alternatywnie można rozważyć powstanie scentralizowanego funduszu solidarnościowego na pokrycie wydatków związanych z przywróceniem stabilności systemu finansowego¹³¹. Jeszcze innym pomysłem mogłoby być powstanie systemu gwarancyjnego dla banków

¹²⁹ *Green Paper on Financial Services Policy (2005–2010)*, COM (2005) 177 dostępne na stronie www.europa.eu.int.

¹³⁰ L. Pawłowicz, *Dylematy integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej w świetle stabilności systemu*, Biała Księga 2004, PFSL, Gdańsk–Warszawa 2004, s. 153.

¹³¹ Nie tylko na szczeblu europejskim trwa dyskusja o sytuacjach kryzysowych. MFW dąży do zorganizowania międzynarodowego pożyczkodawcy ostatniej instancji dla krajów dotkniętych kryzysem – *Contingent Credit Line Facility* (za: J. Szambelańczyk, *Przyszłość polskiego systemu gwarantowania depozytów w warunkach interakcjonalizacji i globalizacji*,

ważnych systemowo. Dla wielu ekspertów jest jasne, że dzisiejsza integracja rynków wymaga stworzenia scentralizowanego nadzoru. Z drugiej strony nadal silne jest przekonanie, że nie jest konieczna centralizacja organizacyjna nadzoru, lecz jedynie zacieśnianie współpracy między nadzorcami krajowymi i ściślejsza jego koordynacja. Dziś to drugie stanowisko wygrywa, ale w przyszłości może dojść do jego zmiany.

Podjęcie decyzji co do zmian w funkcjonowaniu nadzoru na szczeblu międzynarodowym byłoby katalizatorem zmian w zakresie systemów gwarancyjnych. Dziś nadrzędna rola gwaranta macierzystego odpowiada pozycji nadzorca krajowego. Jeśli pozycja ta ulegnie zmianie na przykład na skutek integracji nadzoru finansowego, lub na skutek powstania oddzielnego nadzorca transgranicznego, analogicznym zmianom mogą zostać poddane systemy gwarancyjne.

Drugą grupę czynników zewnętrznych, jakie możemy wyodrębnić, stanowią normy unijne związane bezpośrednio z systemami gwarantowania depozytów. W najbliższym czasie przegląd obowiązującej Dyrektywy 94/19/WE może przynieść pewne zmiany, przy czym najważniejsze z punktu widzenia Polski byłyby:

- ❖ ustalenia, że fundusze finansują się metodą *ex ante* ustalając stawki według ryzyka związanego z działalnością instytucji członkowskich,
- ❖ zakaz finansowania działalności instytucji gwarancyjnych przez bank centralny w krajach strefy euro.

Nie jest jednak jasne, czy faktycznie może dojść do tego typu zmian już po zakończeniu przeprowadzanego przeglądu, czyli w krótkim okresie. Dyskusje wskazują raczej na przesunięcie ich w czasie (raczej na średni okres). Póki co na przykład, nowi członkowie Unii nie poparli pomysłu obligatoryjnego przechodzenia na stawki według ryzyka.

Zastanówmy się zatem, jaki może być najbardziej prawdopodobny zasięg oddziaływania omówionych czynników zewnętrznych w krótkim, średnim i długim okresie.

☞ **W krótkim okresie** – nie wydaje się możliwe wypracowanie na szczeblu europejskim nowych rozwiązań: ani w ramach nowego umiejscowienia systemów w sieci bezpieczeństwa finansowego krajów członkowskich (w związku ze zmianami w nadzorze na szczeblu europejskim), ani w zakresie obowiązującej Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów.

☞ **W średnim okresie** – możliwe są zmiany w nadzorze na szczeblu europejskim dotyczące sytuacji banków globalnych i działalności transgranicznej, oraz reakcji w sytuacjach kryzysowych z nimi związanych. Po ich wprowadzeniu należy ocze-

[w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie* (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 467).

kiwać analogicznych zmian w systemach gwarantowania depozytów. Powołana została np. odrębna instytucja regwaranta na szczeblu europejskim, który pełniłby odpowiednią rolę w nadzwyczajnych sytuacjach kryzysowych. Funkcję tę mógłby przejąć także Europejski Bank Centralny, który stałby się niezależnym arbitrem w sprawach kryzysowych. Alternatywą byłoby powołanie europejskiego systemu gwarantowania depozytów dla banków ważnych systemowo.

Jednocześnie zachowany zostałby charakter działalności krajowych systemów gwarancyjnych, na które wpływ miałyby możliwe zmiany wniesione do Dyrektywy – najprawdopodobniej przekształciłyby one docelowy model systemu w „zaawansowany” PB3 lub RM3 (przez wprowadzenie m.in. stawek opłat według ryzyka).

☞ **W długim okresie** – tendencje globalizacji i integracji mogą doprowadzić do gruntownego przemodelowania nadzoru, czyli do stworzenia zintegrowanego finansowego nadzoru europejskiego. Następnie mógłby powstać zintegrowany system gwarancyjny, jako że w globalnym systemie niezbędna okazać się może „globalna ochrona”. Instytucja taka mogłaby funkcjonować jako:

- ❖ gwarant europejski utworzony metodą kolegiąlną, oparty na międzynarodowej koalicji (BFG stałby się jego częścią), któremu przekazano by niektóre funkcje z organizacji krajowych, np. te związane z sytuacjami kryzysowymi banków aktywnych międzynarodowo lub prowadzących działalność transgraniczną; instytucja ta przejęłaby zatem zadania regwaranta utworzonego w średnim okresie przy zachowaniu systemów krajowych;
- ❖ całkowitej integracji narodowych systemów, czyli powołaniu centralnej instytucji gwarancyjnej – to oznaczałoby koniec narodowych systemów gwarancyjnych lub przekształcenie ich w lokalne oddziały instytucji o zadaniach typowych dla modelu PB0.

CZYNNIKI WEWNĘTRZNE

Tendencje we współczesnej bankowości oddziałują na polski sektor i powodują, że mamy już dziś do czynienia z dużą grupą banków notyfikujących działalność transgraniczną w naszym kraju lub też przekształcającą istniejące placówki w oddziały. Na tym tle zastanawia adekwatność obecnego nadzoru nad sektorem finansowym. Obawy o ewentualne ponoszenie kosztów kryzysu w instytucjach obcych, pozostających poza naszym nadzorem, nie są bezpodstawne. W związku z tym można oczekiwać dalszego rozwoju koncepcji zintegrowanego nadzoru finansowego, a równolegle aktywnej współpracy między nadzorcami nie tylko w ramach bieżącej działalności ale także przy opracowywaniu nowego podejścia do nadzoru na rynku globalnym. Z drugiej strony wobec tych tendencji znaczenie BFG w polskim sektorze może ulec stopniowemu zmniejszaniu, a to za sprawą dużego udziału kapitału zagranicznego w polskim systemie, możliwości wychodzenia oddziałów

banków zagranicznych z naszego systemu ochrony oraz kontynuacji procesów konsolidacyjnych. Liczba instytucji członkowskich BFG może zatem zmniejszać się. Jednocześnie Fundusz może okazać się zbyt rozbudowany jak na bieżące potrzeby polskiego sektora, którego obecna sytuacja jest bardzo dobra – nie ma zagrożenia upadłościami, a zapotrzebowanie na działalność pomocową w obecnym kształcie spada. Wszystko to może prowadzić do nieadekwatności polskich rozwiązań do bieżącej sytuacji w sektorze i chęci ich zmiany.

Jednym z wyjść naprzeciw tym tendencjom byłyby zmniejszenie roli BFG i jego redukcja pod względem organizacyjnym. Fundusz mógłby przekształcić się w instytucję typu PB0. Alternatywą godną uwagi natomiast mogłoby być określone rozszerzenie zadań Funduszu:

- ❖ w zakresie działalności gwarancyjnej Fundusz może objąć swym działaniem instytucje depozytowe pozostające dotychczas poza jego oddziaływaniem, np. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. Jednocześnie z racji nabytego doświadczenia BFG mógłby stać się filarem dla integracji poziomej podobnych systemów gwarancyjnych. W średnim lub nawet krótkim okresie można zintegrować BFG z systemem rekompensat dla inwestorów prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Tego typu gwaranci mieszań występują w 14 krajach świata, w tym w Europie w Belgii, Danii, Estonii, Francji, Holandii i na Litwie¹³²;
- ❖ w zakresie działalności pomocowej wprowadzone szersze instrumentarium działalności pomocowej i inne jej uwarunkowanie umożliwiłoby wcześniejsze wkraczanie z pomocą; mogłoby to skutkować większym zainteresowaniem banków pomocą z BFG;
- ❖ w zakresie działalności analitycznej ważne byłoby jej wzmocnienie – chociażby w związku z wprowadzaniem stawek opłat uzależnionych od ryzyka.

Czynnikiem decydującym o przyszłości BFG zarówno pod względem jego umiejscowienia w sektorze jak i zakresu zadań będą także ewentualne zmiany instytucjonalne wprowadzane przez rząd. Dokonuje się dziś bowiem integracja nadzoru finansowego. Nadzór zintegrowany przejmuje zadania od szeregu instytucji, przede wszystkim Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (wcześniej nadzorowała spółki giełdowe, biura maklerskie i fundusze inwestycyjne), Komisji Nadzoru Bankowego (nadzoruje banki), Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (wcześniej nadzorowała towarzystwa na życie i majątkowe oraz fundusze emerytalne). Co więcej zmiany związane z nadzorem dotyczą w pewnym stopniu także inne instytucje, takie jak: Rzecznik Ubezpieczonych, Arbiter Bankowy, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

¹³² M. Iwanicz-Drozdowska, *Typologia i tendencje rozwojowe systemów gwarantowania depozytów*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie* (red.), PWE, Warszawa 2005 s. 449.

Rozwiązanie to zdobywa dziś popularność na świecie. Według danych na koniec 2002 r. 46 państw wprowadziło zintegrowany model nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym w Unii Europejskiej: Szwecja, Dania, Wielka Brytania, Węgry, Łotwa, Niemcy, Austria, Malta, Estonia, Irlandia, Belgia oraz od 2006 r. Słowacja i Czechy¹³³.

Jest prawdopodobne, że w następstwie integracji nadzoru stworzono by jeden system rekompensat, w skład którego wchodziłby BFG. Taka integracja, jak pokazują doświadczenia światowe, nie jest popularna. Na świecie jedynie w Korei i Wielkiej Brytanii stworzono w pełni zintegrowany system rekompensat¹³⁴.

Wraz z zapowiedzią integracji nadzoru rozgorzała dyskusja nad trafnością tych zmian w obecnej sytuacji polskiego sektora finansowego¹³⁵. Opinie na ten temat opublikował także Narodowy Bank Polski oraz Europejski Bank Centralny. Zapowiedź odgórnej integracji nadzoru opartej na integracji instytucjonalnej spotkała się z krytyką środowiska finansowego. Nie zajmujemy się w tym miejscu wadami i zaletami nadzoru zintegrowanego. Należy nadmienić tylko, że dziś stopień powiązania instytucji finansowych w Polsce jest jeszcze niewielki, a nadzór nie jest sprawowany nad żadnym konglomeratem finansowym. Ważne jest także, że wprowadzenie zmian w nadzorze powinno być możliwe jedynie jeśli jest pewność, że nowy organ nadzoru będzie działał lepiej i taniej w skali całego systemu. Wydaje się także, że wzorem brytyjskim utworzenie jednej instytucji nadzorczej powinno wiązać się z wprowadzeniem jednolitego prawa, jednolitych regulacji i polityki nadzorczej dla wszystkich rynków finansowych. Poza tym tworzenie nowego modelu nadzoru nie może być aktem jednorazowym. Szacuje się, że proces budowy jednolitego nadzorca finansowego musi być rozłożony w czasie. Badania 12 krajów potwierdzają, że trwa to średnio 2 lata¹³⁶.

Jaki może być zatem najbardziej prawdopodobny zasięg oddziaływania omówionych czynników wewnętrznych w krótkim, średnim i długim okresie?

➔ **W krótkim okresie** – BFG może zacząć tracić na znaczeniu z uwagi na skutki przemian organizacyjnych wśród instytucji w sektorze. Jedynie oddolna inicjatywa władz Funduszu, która od miesięcy jest przygotowywana, mogłaby doprowadzić do pewnych zmian w kierunku rozszerzenia jego działalności, choć trudno było-

¹³³ E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego nadzoru bankowego*, Prawo Bankowe nr 5/2006, s. 43.

¹³⁴ M. Iwanicz-Drozdowska, op. cit., s. 449.

¹³⁵ Szerzej m.in. [w:] J. Solarz, *Skonsolidować nadzór?*, Bank 12/2005–1/2006, s. 92, M. Jaworski, *Super nadzór zbyt mocny*, Gazeta Prawna 20 stycznia 2006 r., T. Nieborak, *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, Prawo Bankowe nr 5/2006, s. 21–36, E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego nadzoru bankowego*, Prawo Bankowe nr 5/2006, s. 37–52.

¹³⁶ Szerzej: T. Nieborak, op. cit., s. 21–36.

by w związku z długim procesem legislacji przeprowadzić odpowiednie inicjatywy w krótkim okresie.

☞ **W średnim okresie** – utrata znaczenia BFG w połączeniu z tendencjami globalizacyjnymi w sektorze wymusi łączenie się systemów rekompensat – w pierwszym etapie mogłoby dojść do zintegrowania BFG z systemem rekompensat dla inwestorów, czyli powstania gwaranta mieszanego. Jeśli zaś zmiany odgórne w nadzorze finansowym zakończą się w najkrótszym możliwym czasie, to być może rozpoczęłyby się prace nad adekwatnymi zmianami w systemach ochrony. Czy BFG znalazłby się w całościowym systemie rekompensat w średnim okresie? Bardziej prawdopodobne wydaje się, że uda się zakończyć proces legislacyjny dotyczący zmian w systemie gwarancyjnym przekształcający polski model w bardziej „zaawansowany”.

☞ **W długim okresie** – oddolna integracja systemów rekompensat mogłaby objąć Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Jeśli jednak dojdzie w średnim okresie do zmian instytucjonalnych w nadzorze finansowym oraz do przeniesienia systemów rekompensat do jednej instytucji (wzorem brytyjskim), to w konsekwencji poza pewnymi zmianami organizacyjnymi można by się spodziewać:

- ❖ ujednoczenia zasad działania systemów rekompensat wchodzących w skład systemu zintegrowanego;
- ❖ zaniechania działalności analitycznej, która prowadzona byłaby odtąd w skonolidowanym nadzorze w jednym miejscu;
- ❖ rezygnacji z działalności pomocowej, gdyż pomoc i zarządzanie stabilnością całego rynku finansowego przeszłoby w ręce nowej instytucji aktywnej w sytuacjach kryzysu lub przy kłopotach instytucji TBTF.

Wówczas to funkcje BFG zostałyby wyraźnie okrojone.

Jak zatem mogą wyglądać scenariusze zmian z uwzględnieniem tych uwag dotyczących oddziaływania czynników zewnętrznych i wewnętrznych w krótkim, średnim i długim okresie?

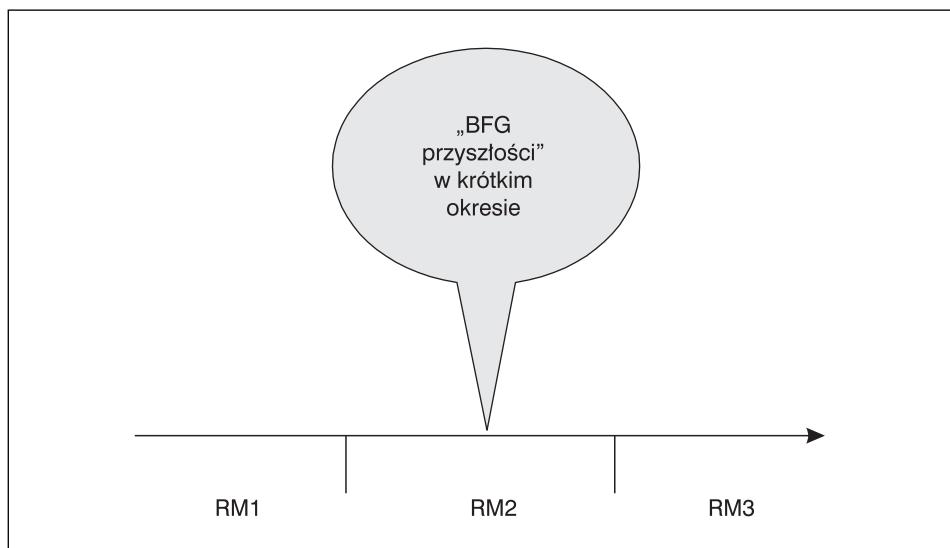
SCENARIUSZE ZMIAN

I. W krótkim okresie – BFG bez zmian

Jak wspomniano przy omawianiu poszczególnych czynników, trudno przypuszczać, by w krótkim okresie doszło do zasadniczych zmian w funkcjonowaniu polskiego systemu. Nie wydaje się możliwe wprowadzenie na szczeblu unijnym zasadniczych nowości w dyrektywie oraz nowych rozwiązań organizacyjnych. Podobnie mało prawdopodobne są zmiany wewnętrzne. Z jednej strony droga do no-

welizacji ustawy o BFG wprowadzającej większe zmiany w jego funkcjonowaniu jest jeszcze daleka. A jeśli doszłoby do zmian instytucjonalnych w nadzorze finansowym, to potrzeba czasu, by podobna integracja nastąpiła w zakresie systemów rekompensat.

Rysunek 16. „BFG przyszłości” w krótkim okresie



Źródło: Opracowanie własne.

II. W średnim okresie – zmiany w BFG w kierunku zaawansowanych rozwiązań

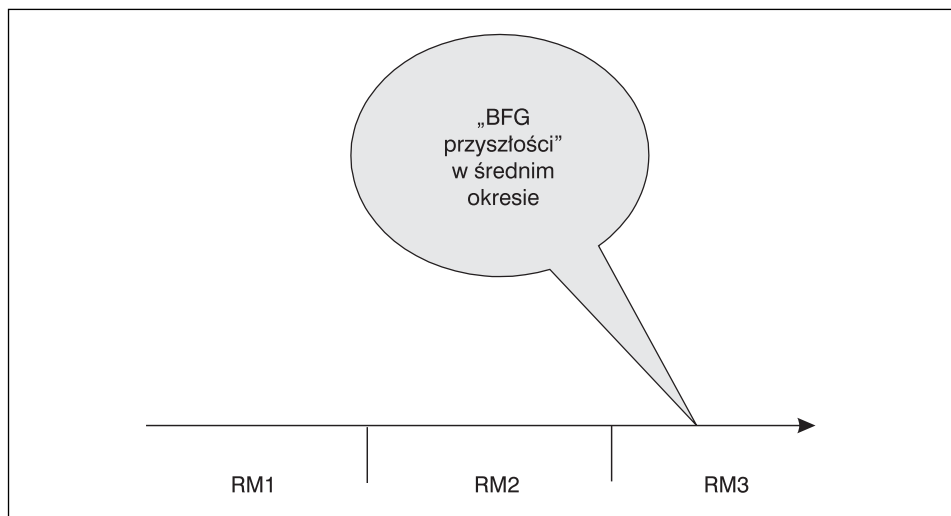
Czynniki zewnętrzne, *ceteris paribus*, mogą spowodować, że dojdzie do pewnych zmian w zasadach funkcjonowania europejskiej wspólnoty. Konsekwencja w budowaniu jednolitego rynku finansowego w UE wraz z tendencjami do wszechobecnej integracji doprowadzić może do prób adekwatnego dopasowania nadzoru i być może do rezygnacji z zasady wyższości nadzoru macierzystego. Tego typu rozwiązania systemowe mogą następnie zostać zaadaptowane w dziedzinie systemów rekompensat, w tym gwarancji depozytów. Jest prawdopodobne, że nowe rozwiązania dotyczyć będą jedynie sytuacji kryzysowych lub jedynie pewnych elementów systemu finansowego, np. działalności transgranicznej. Pojawi się wówczas instytucja regwaranta lub gwaranta transgranicznego lub też odrębny system dla banków „zbyt dużych, aby upaść”. W systemie takim partycypowałyby albo instytucje gwarancyjne z poszczególnych państw albo banki świadczące usługi transgraniczne, bądź ponadnarodowe instytucje finansowe.

Dla kształtu organizacyjnego BFG zmiany te nie miałyby większego znaczenia. Fundusz uzyskałby jedynie pewność co do istnienia ochrony w kryzysie na jednolitym rynku europejskim. Jego znaczenie na rynku wewnętrznym dla banków krajowych nie uległoby zmianie.

Równocześnie jednak może dojść do wprowadzenia pewnych zmian w Dyrektywie unijnej dotyczącej systemów gwarancyjnych, zmian nadających systemom cechy modeli zaawansowanych. Wówczas takim systemem musiałby się stać także BFG, czyli RM3.

Biorąc pod uwagę czynniki wewnętrzne, w średnim okresie, *ceteris paribus*, kluczowe mogą stać się inicjatywy oddolne. BFG wykaże inicjatywę własną stając się filarem dla integracji systemów rekompensat. Jednocześnie zakończy nowelizację ustawy zmieniającą charakter działalności na RM3.

Rysunek 17. „BFG przyszłości” w średnim okresie



Źródło: Opracowanie własne.

Zadziałanie jednocześnie czynników zewnętrznych i wewnętrznych spowoduje bezdyskusyjne przejście polskiego BFG z grupy modeli „stabilnych” do „zaawansowanych” *risk minimizers*.

III. W długim okresie – kluczowe zmiany instytucjonalne

W długim okresie czynniki zewnętrzne, *ceteris paribus*, mogą doprowadzić do różnych skutków. Z jednej strony wydaje się, że może dojść do ugruntowania pozycji

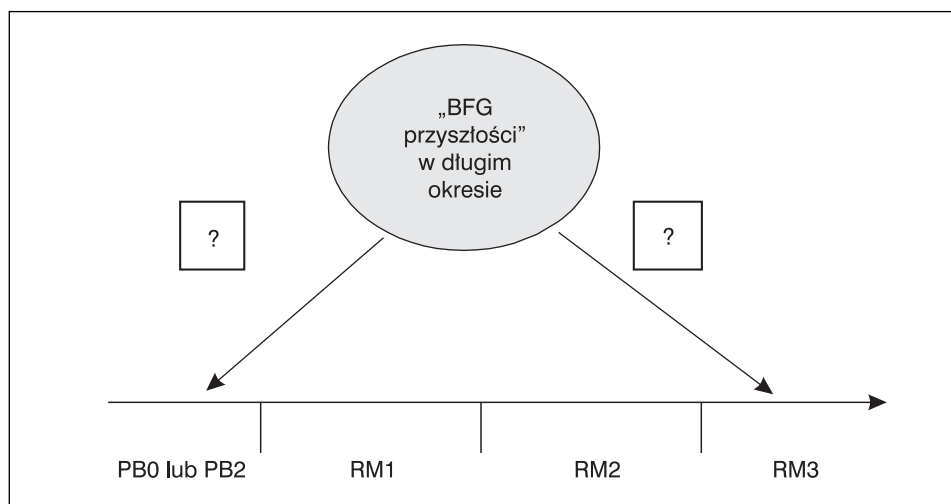
Problemy i poglądy

BFG w systemie polskim jako modelu RM3. Stworzony na szczeblu unijnym gwarant transgraniczny oparty na międzynarodowej koordynacji zakładałby bowiem funkcjonowanie krajowych systemów gwarancyjnych jako podstawy na szczeblu narodowym. Można jednak wyobrazić sobie dalsze zmiany długookresowe, które zmieniłyby kompletnie rolę krajowych systemów. Wzorem zmian w nadzorze finansowym mogłaby powstać zintegrowana instytucja gwarancyjna, która przejęłaby całkowicie zadania krajowych systemów prowadząc albo do ich zaniku albo do utrzymywania jedynie niewielkich oddziałów krajowych typu PB0. BFG w długim okresie pozostanie więc albo systemem z grupy RM3 lub zostanie przekształcony w PB0.

Rozważając wpływ czynników wewnętrznych, *ceteris paribus*, warto zauważyć, że BFG ma szansę na dokończenie oddolnej konsolidacji systemów rekompensat z własnej inicjatywy pozostając modelem RM3. Jeśli jednak dojdzie do odgórnej integracji nadzoru oraz systemów rekompensat, wówczas (wzorem brytyjskim) BFG stałby się częścią całościowego systemu z zadaniami o charakterze PB0 lub PB2 związanymi jedynie z realizacją gwarancji depozytów.

Jeśli jednocześnie zadziałają czynniki zewnętrzne i wewnętrzne decydujące, okażą się te pierwsze, czyli zmiany w regulacjach unijnych, do których Polska będzie musiała się dostosować, a na które będzie oczywiście miała wpływ. Niemniej jednak wydaje się jasne, że BFG albo pozostanie modelem RM3, albo stanie się małą instytucją typu PB0.

Rysunek 18. „BFG przyszłości” w długim okresie



Źródło: Opracowanie własne.

Co wynika z przedstawionych prawdopodobnych scenariuszy przyszłości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego? Wydaje się, że w najbliższym czasie (w krótkim i średnim okresie) najistotniejsze będą inicjatywy wewnętrzne. Być może ich katalizatorem staną się pewne zmiany w regulacjach UE prowadzące do wdrożenia „zaawansowanych” elementów gwarancyjnych. Dlatego też na dziś najważniejsze wydaje się monitorowanie zmian dotyczących BFG, w tym inicjatywy zmian w zakresie jego funkcji, zadań i miejsca w krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego. Jednocześnie Polska musi aktywnie działać na polu unijnym współtworząc adekwatne regulacje i normy.

W długim okresie decydujące mogą okazać się zmiany na wspólnym rynku europejskim, do których będziemy musieli się dostosować. Kierunek tych zmian jest dziś trudny do przewidzenia. Trudno jednak wyobrazić sobie, by łatwo zrezygnowano z istnienia krajowych systemów gwarancyjnych.

PODSUMOWANIE

W przedłożonej pracy doktorskiej przedstawione zostały główne aspekty związane z wyborem formuły funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów zarówno w odniesieniu do kwestii teoretycznych jak i wobec dylematów praktycznych. Podstawą tezy wyjściowej dla przedstawionych rozważań jest okoliczność, że sektor bankowy pełni specyficzną rolę w gospodarce każdego kraju, a jego stabilność uważa się dziś za dobro publiczne. Sytuacja ta nakłada na państwo istotne zadania, w których wypełnianiu służy szereg regulacji i norm, w tym także tych dotyczących poczucia bezpieczeństwa wśród klientów banków. Wobec coraz częściej występujących w sektorach bankowych na całym świecie sytuacji kryzysowych, pojawienie się idei gwarantowania depozytów było zatem niezwykle ważnym wydarzeniem. Instytucje gwarancyjne zaczęły wypełniać doniosłą rolę w stabilizowaniu sytuacji w sektorze i na dobre włączone zostały w skład sieci bezpieczeństwa finansowego. Tym samym teoretyczne rozważania o ich kształcie, funkcjach i zadaniach stają się w coraz większym stopniu godne najwyższej uwagi.

Przypomnijmy, jakie były główne tezy pracy, sformułowane we wprowadzeniu, a następnie rozwijane.

Po pierwsze, systemy gwarantowania depozytów, choć stosunkowo krótko istniejące, dobrze wpisały się w sieć bezpieczeństwa finansowego poszczególnych państw, chroniąc deponentów przed stratami i stabilizując sytuację w sektorze.

Po drugie, odpowiedni wybór formuły funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów pozwala na jego właściwe działanie, w tym na minimalizację potencjalnych problemów i zagrożeń wynikających z ich istnienia.

Po trzecie, istnieje wielość i różnorodność kryteriów wpływających na wybór formuły funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów.

Po czwarte, można wyodrębnić kilka podstawowych modeli systemów gwarancyjnych, choć są one grupą bardzo zróżnicowaną.

Po piąte, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, czyli pionierska instytucja ochrony wkładów w Polsce, od jedenastu lat działa z sukcesem w polskim sektorze bankowym.

Po szóste, w przyszłości formuła funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego może ulec zmianie w bardzo różnych kierunkach w zależności od intensywności oddziaływania czynników wewnętrznych i zewnętrznych.

Tezy te zostały w toku rozważań przedstawionych w pracy poparte wieloma argumentami. Ich prawdziwość została udowodniona. Podsumujmy teraz wnioski dotyczące kolejno każdej z wymienionych hipotez badawczych.

Po pierwsze, bank i sektor bankowy uważane są za dobro publiczne. Tym samym uzasadnione jest ich szczególne traktowanie. Objawia się ono w nakładaniu na banki różnorodnych norm nadzorczych i regulacji ostrożnościowych z jednej strony, a z drugiej na roztaczaniu specjalnego parasola ochronnego nad tymi instytucjami. Wśród tych elementów idea gwarancji depozytów dla drobnych deponentów stała się kluczowa. I choć nie wszystkie państwa wprowadziły systemy ochrony wkładów, to tendencja do ich rozpowszechniania jest wyraźna. Można dokładnie scharakteryzować 86 systemów funkcjonujących dziś na świecie, z których najwięcej, bo ponad 20, powstało w latach 1995–2000. Kolejne systemy *explicite* znajdują się w fazie organizacji.

Jak zostało to przedstawione w pierwszym rozdziale pracy, systemy gwarantowania wkładów z sukcesem wpisały się w sekwencję działań regulacyjnych dbających o stabilność i dobre funkcjonowanie sektora bankowego, stając się integralną częścią sieci bezpieczeństwa finansowego poszczególnych państw. Systemy te wypełniają bowiem dwa bardzo istotne, powiązane ze sobą zadania: chronią przed utratą wkładów drobnych klientów banków oraz współdziałają z innymi instytucjami w stabilizowaniu sytuacji w sektorze bankowym. Cele te osiągają dzięki określonym jasno zasadom gwarantowania wkładów, a w wielu przypadkach także wspierania procesów restrukturyzacji banków, a nawet ich nadzorowania. Dają niezbędne poczucie ochrony dla deponentów, mogą pomagać bankom w trudnej sytuacji finansowej. Jeśli zaś polityka licencyjna i nadzór ostrożnościowy zawiodą, tworzą sprawny system wypłat środków gwarantowanych dla objętych ochroną klientów banku upadłego. Dzięki tym działaniom instytucje ochrony wkładów zmniejszają koszty transakcyjne systemu bankowego poprzez obniżanie ryzyka utraty zaufania publiczności przez banki i cały sektor finansowy. Zasadność wprowadzenia systemów gwarancyjnych najlepiej wyjaśnić można zatem na gruncie ekonomii instytucjonalnej i wchodzących w jej skład zagadnień kosztów transakcyjnych.

W rozdziale pierwszym pracy znalazły miejsce także rozważania nad potencjalnymi zagrożeniami, które niestety wiążą się z działaniem systemów gwarancyjnych. Należą do nich: skłonność do *moral hazard* wśród chronionych deponentów oraz kierownictwa banków – członków systemu, negatywna selekcja wśród banków chcących uczestniczyć w systemie gwarancyjnym, zjawisko „jazdy na gapę” wśród nowych członków systemu. Do tego dochodzi konieczność ponoszenia kosztów związanych z funkcjonowaniem dodatkowej instytucji w sektorze, instytucji, która może być podatna na konflikty typu pryncypał – agent. Analiza szczegółowa tych problemów wraz z podkreśleniem możliwości zwalczania ich w praktyce jest niezbędną podstawą dla rozważań nad najlepszą formułą funkcjonowania systemu

ochrony wkładów. Okazuje się bowiem, że odpowiednie zaprojektowanie instytucji gwarancyjnej może minimalizować wystąpienie tych negatywnych zjawisk.

Po drugie, systemy gwarantowania wkładów mogą charakteryzować się bardzo różnymi zasadami działania w odniesieniu do celu ich funkcjonowania, zakresu uprawnień, sposobów finansowania i administrowania. Możliwy wybór rozwiązań szczegółowych przedstawił drugi rozdział pracy. Szczególny nacisk położony został na analizę głównych dylematów związanych z wyborem formuły funkcjonowania systemu gwarancyjnego oraz kryteriów, które mogą okazać się w tym wyborze decydujące. W szczególności zwrócono uwagę na następujące dylematy:

- ❖ gwarancje domniemane (*implicite*) czy gwarancje formalne (*explicite*),
- ❖ system o wąskich uprawnieniach typu *pay box* czy system o rozszerzonych funkcjach typu *risk minimizer*,
- ❖ szerszy czy węższy zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony,
- ❖ system finansowany przez rząd czy przez banki,
- ❖ system finansowany *ex ante* czy *ex post*,
- ❖ stawki opłat na fundusz liniowy, czy ustalane według ryzyka związanego z działalnością banków,
- ❖ prosty czy skomplikowany system różnicowania składek,
- ❖ administracja systemu publiczna czy prywatna.

Potencjalny wybór okazał się być zatem dość szeroki. Należało więc, przedstawiając wady i zalety każdego z rozwiązań, przeanalizować które z rozwiązań w najlepszy sposób może pomóc w zwalczaniu wspomnianych niekorzystnych zjawisk immanentnie związanych z istnieniem gwarancji *explicite*. W efekcie dobry wybór okazał się być ograniczony.

Kluczowy wobec powyższych faktów, czyli konieczności wypełniania przez instytucję gwarancyjną określonych funkcji w sektorze bankowym oraz chęci redukcji negatywnych skutków tej działalności, staje się dobór odpowiedniej formuły funkcjonowania systemu gwarancyjnego. Tylko dobrze skonstruowany i umocowany w sieci bezpieczeństwa finansowego kraju system gwarancyjny może spełnić ważną rolę, jaką przypisuje się mu w systemie bankowym.

Po trzecie, okazało się, że na sposób rozstrzygnięcia wymienionych dylematów wpływ mają bardzo zróżnicowane kryteria wyboru. Związane są one zarówno z czynnikami zewnętrznymi jak i wewnętrznymi. Do podstawowych kryteriów zaliczono:

- ❖ podstawowy cel systemu gwarancyjnego, który wpływa na zakres funkcji powierzonych instytucji gwarancyjnej oraz ewentualne dotychczasowe jej doświadczenia,
- ❖ czynniki zewnętrzne związane z rozwiązaniami przyjętymi w zakresie gwarancji depozytów w innych krajach oraz obowiązującymi normami i regulacjami międzynarodowymi, do jakich należy dostosować system krajowy,

- ❖ czynniki wewnętrzne, do których zaliczono między innymi uwarunkowania gospodarcze, obowiązujący system prawny, regulacje i normy nadzorcze, w tym strategię postępowania wobec banków upadających i sposoby ich restrukturyzacji oraz stan sektora finansowego: jego kondycja, struktura organizacyjna, poziom koncentracji, struktura własnościowa ze szczególnym uwzględnieniem rynku depozytowego.

Kryteria te decydować powinny o kształcie systemu gwarantowania wkładów. Co ważne, są one z natury zmienne w czasie. Dlatego też przy próbach reformy działania systemu gwarancyjnego należy dobrze rozpoznać, jakie nowe wyzwania w stosunku do instytucji gwarancyjnej pojawiły się, czy zaszły zmiany wśród czynników zewnętrznych, w jakim kierunku ewoluują normy i regulacje, co wreszcie zmieniło się w krajowym sektorze finansowym, pod względem jakościowym, czy organizacyjnym. Na tym tle należy pamiętać, że formuła działania danej instytucji gwarancyjnej nie jest dana raz na zawsze. Raczej przeciwnie – powinna ulegać zmianie wraz ze zmieniającymi się czynnikami stanowiącymi kryteria jej wyboru.

Po czwarte, z analizy teoretycznej można wysnuć wnioski, że zasady funkcjonowania instytucji gwarancyjnej w sektorze, jej podstawowe funkcje, sposób zarządzania, finansowania i administrowania mogą być bardzo zróżnicowane. Fakt ten znalazł potwierdzenie w analizie 86 systemów gwarantowania wkładów, które funkcjonują na świecie. Odznaczają się one znacznym zróżnicowaniem rozwiązań szczegółowych. Choć rozważania teoretyczne wskazują na lepsze i gorsze możliwości wyboru oraz na bardziej lub mniej skuteczne metody walki z *moral hazard* i innymi zagrożeniami, to nie wykrystalizował się jeden dominujący model instytucji gwarancyjnej. Potwierdza to opinię, że systemy gwarancyjne są najbardziej niejednorodną grupą spośród instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.

W tej sytuacji zamiarem autorki stała się próba zbudowania teoretycznych modeli systemów gwarancyjnych, które umożliwiłyby lepszą systematykę istniejących instytucji a także w czytelny sposób podkreśliły najważniejsze różnice między nimi. W rezultacie podjętej próby usystematyzowania analizy wyodrębnione zostały modele teoretyczne, którym nadano następujące nazwy:

- ❖ system „prosty”: *simple pay box* (PB0),
- ❖ systemy „kryzysowe”: *crisis pay box/risk minimizer* (PB1/RM1),
- ❖ systemy „stabilne”: *stable pay box/risk minimizer* (PB2/RM2),
- ❖ systemy „zaawansowane”: *advanced pay box/risk minimizer* (PB3/RM3),
- ❖ system „rozpychający się w sektorze”: *powerful risk minimizer* (RM4).

Badania nad doświadczeniami międzynarodowymi oparte na zbudowanych modelach teoretycznych pozwalają na stwierdzenie, że dominujące są systemy „stabilne” (*stable pay box* PB2 i *stable risk minimizer* RM2), jednak cechuje je spora różnorodność rozwiązań szczegółowych. Ponadto zidentyfikować można różnorodne zmiany przyjętych formuł działania. Niektóre kraje przeszły drogę od gwarancji *implicite* poprzez model „kryzysowy” aż do modelu stabilnego. Inne zaś rozwijają zadania

instytucji gwarancyjnej od modeli „prostych” i „stabilnych” do modeli „zaawansowanych”.

Na tym tle ważna jest jeszcze jedna uwaga. Na kształt funkcjonowania systemów gwarancyjnych wpływa szereg czynników o różnej naturze, także tych związanych ze specyfiką danego rynku czy sektora bankowego. Co więcej, instytucje gwarancyjne są w większości młodymi instytucjami o relatywnie krótkiej historii i małych doświadczeniach (choć oczywiście można wyodrębnić instytucje, które działały długo i/lub bardzo aktywnie). Dlatego też należy dobrze zastanowić się czy można korzystać z doświadczeń innych państw w zakresie ich funkcjonowania, a jeśli tak, to z których. Wobec tej wątpliwości dużego znaczenia nabierają doświadczenia amerykańskiej FDIC. Instytucja ta nie tylko działa najdłużej, ale co więcej przechodziła różnorodne przeobrażenia. Musiała zmierzyć się z różnym zakresem podmiotowym działalności gwarancyjnej, stosowała różne narzędzia w działalności restrukturyzacyjnej, wprowadzała innowacyjne metody finansowania. Również dziś aktywnie dostosowuje swoje funkcje i zasady działania do zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Elastyczność ta w połączeniu z odwagą we wprowadzaniu nowych rozwiązań może stanowić dobry przykład dla innych państw, w tym Polski.

Po piąte, intencją autorki było odniesienie zarówno kwestii teoretycznych jak i doświadczeń praktycznych innych państw do sytuacji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dlatego też oddzielne rozważania, ujęte w rozdziale czwartym, dotyczyły polskiego systemu gwarancyjnego. BFG szybko stał się istotnym elementem polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Powołany do życia wobec konieczności ustabilizowania sytuacji w sektorze oraz wprowadzenia formalnej ochrony dla deponentów z jednej strony, a chęci dostosowania ustawodawstwa polskiego do norm Unii Europejskiej z drugiej, dobrze wypełnił swoją rolę. Formuła Funduszu sprawdziła się. Jest to istotne tym bardziej, że była to pionierska w naszym sektorze instytucja gwarancyjna, a jej twórcy tylko w ograniczonym stopniu mogli wzorować się na doświadczeniach zagranicznych. Przedstawione efekty działalności gwarancyjnej i pomocowej Funduszu świadczą o właściwym i efektywnym sprawowaniu powierzonych mu funkcji. W ciągu 11 lat działalności BFG musiał stawić czoła upadłości 94 banków, w tym 5 komercyjnych, udzielił 98 pożyczek na samodzielną sanację lub przejęcie banku. W tym czasie udoskonalił i usprawnił procedury wypłaty środków oraz wypracował jasne warunki udzielania pomocy bankom. Jednocześnie rozwijał działalność analityczną tworząc modele oceny banków oraz system wczesnego ostrzegania o problemach w sektorze. Także w ramach działalności informacyjno-badawczej stał się platformą wymiany myśli naukowej, do czego przyczyniły się organizowane cyklicznie seminaria oraz wydawany kwartalnik „Bezpieczny Bank”. Tym samym stworzono w funduszu zaplecze naukowo-badawcze, z którego dorobku korzystać może cały sektor bankowy i inne zainteresowane środowiska.

Po szóste wreszcie, choć dziś nie wyobrażamy sobie, by BFG mógłby nie istnieć (do utrzymywania systemu gwarantowania wkładów obliguje nas zresztą członkostwo w Unii Europejskiej), to w przyszłości możliwe są nawet bardzo daleko idące zmiany w formule funkcjonowania Funduszu. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że dochodziło już do zmiany w ramach podstawowej triady funkcji BFG. Początkowo (do 1999 roku) formuła BFG odpowiadała modelowi „stabilnego” *risk minimizer* (RM2), ale z pewnymi elementami systemu „kryzysowego” (RM1). Po tym okresie przejściowym, czyli od 2000 roku BFG stał się typowym systemem RM2. W przyszłości jest możliwe przejście do grupy modeli „zaawansowanych”. Inicjatywy oddolne Funduszu mogą spowodować, że jego działalność rozszerzona zostanie na inne grupy instytucji finansowych. Może także stać się samodzielną pod względem finansowym instytucją, o jasno określonych zasadach kumulacji funduszu *ex ante*, która ewentualnie potrzebne środki będzie zbierała adekwatnie do ryzyka, jakim cechuje się działalność poszczególnych banków. Na zmianę formuły działania BFG będą miały jednak wpływ także inne czynniki: wewnętrzne związane ze zmianami w polskim sektorze finansowym i zewnętrzne powiązane z procesami zachodzącymi na rynkach międzynarodowych oraz nowymi regulacjami. Światowe tendencje związane z postępującą globalizacją i integracją wpływają na zmiany we współczesnych sektorach bankowych, decydując o konieczności dostosowywania do nich już funkcjonujących instytucji. Elastyczne podejście do formuły Bankowego Funduszu Gwarancyjnego pozostaje zatem sprawą kluczową.

Zdając sobie sprawę z tych faktów, przedstawiono w pracy możliwe zmiany w zakresie działalności gwarancyjnej, pomocowej, analityczno-informacyjnej, zarys nowej koncepcji finansowania Funduszu oraz miejsce „BFG przyszłości” w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski. Jako element końcowy rozważań autorka zaproponowała prognozę przyszłości polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w postaci kilku scenariuszy zmian: w długim, średnim i krótkim okresie, z uwzględnieniem wpływu różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Nakreślone prawdopodobne scenariusze są dobrą podstawą dla rozważań, w jakim kierunku można przekształcać zasady, zadania i zakres obowiązków BFG. Według przedstawionych rozważań nad przyszłością Bankowego Funduszu Gwarancyjnego już w średnim okresie może stać się on systemem „zaawansowanym”. W okresie długim zaś może albo pozostać *advanced risk minimizer* (RM3) albo też zostać przekształcony w instytucję o węższych uprawnieniach „prostego” lub „stabilnego” *pay box* (PB0 lub PB2). Decydujące w tym względzie okażą się najprawdopodobniej zmiany instytucjonalne, o których decyzja zapaść może i na forum międzynarodowym (zmiana rozwiązań unijnych), i na forum krajowym (decyzja rządu). Natomiast w krótkim okresie, czyli w ciągu najbliższych 2–3 lat, nie powinny zajść żadne zmiany w funkcjonowaniu BFG. Warto zatem czas ten wykorzystać na wymianę myśli naukowej i pogłębione rozważania nad ewentualnymi zmianami w średnim i dłuższym okresie. Rozważania te muszą brać pod uwagę wyzwania

związane z czynnikami zewnętrznymi oraz wewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania idei gwarantowania wkładów w Polsce.

Niniejsza praca, dzięki zaprezentowaniu rozległego zbioru informacji oraz przedstawieniu kluczowych problemów, a także zarysowaniu projekcji przyszłych rozwiązań, może stanowić pomoc w dyskusjach nad różnorodnymi koncepcjami funkcjonowania systemów gwarancyjnych oraz ich dostosowaniu do polskich warunków. Ten sposób podejścia do tematu będącego przedmiotem pracy posiada zarówno walory teoretyczne jak i aplikacyjne. W dwóch pierwszym rozdziałach skupiono się na teorii związanej z ideą gwarantowania wkładów. Efektem analiz jest zestawienie najważniejszych dylematów, przed jakimi stają twórcy nowych instytucji gwarancyjnych lub reformatorzy tych już działających. Dla każdego z możliwych wyborów wskazano jego wady i zalety przede wszystkim w odniesieniu do zagrożeń, jakie przyniosło ze sobą powstanie systemów gwarancyjnych. Jednocześnie w odniesieniu do każdego z dylematów wskazano na kryteria, które decydują o wyborze. Tym samym uzyskano zestaw możliwych alternatyw w zakresie poszczególnych rozwiązań szczegółowych dotyczących formuły funkcjonowania systemów gwarancyjnych wraz z ich dobrymi i złymi cechami oraz czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ich wyborze. Jego znajomość jest niezbędna dla projektantów oraz reformatorów formuły instytucji ochrony wkładów.

Kolejną, istotną nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, wartością dodaną pracy jest dokonana systematyka instytucji gwarancyjnych według opracowanych modeli teoretycznych. Zbudowano je w oparciu o możliwe rozwiązania co do celu i zakresu działania systemu gwarancyjnego, szczegółowych funkcji, sposobu jego finansowania i administrowania. Mogą one zatem posłużyć dla lepszej systematyki instytucji gwarancyjnych – lepszej, bo opartej na szeregu cech charakteryzujących systemy. Dotychczas w literaturze istniały tylko podziały według pojedynczych charakterystyk, czyli wyodrębniano na przykład: systemy *ex post* lub *ex ante*, systemy *pay box* lub *risk minimizer*, systemy finansowane ze składek banków i systemy finansowane przez rząd i/lub bank centralny, systemy administrowane publicznie i systemy administrowane prywatnie. Zaproponowane modele reprezentują natomiast odniesienie do wszystkich najważniejszych cech systemów. Dobrze porządkują zatem wiedzę o możliwych rozwiązaniach instytucjonalnych podkreślając najważniejsze różnice między poszczególnymi rozwiązaniami. Tym samym stanowią bazę dla rozważań nad doбором odpowiedniego kształtu systemu w danym kraju.

W toku dalszych rozważań przedstawionych w trzecim rozdziale pracy opracowane modele wykorzystano do opisu i charakterystyki funkcjonujących rozwiązań na świecie. Również w analizie formuły funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego konsekwentnie używano nowych nazw. Tym samym pokazano, jak zastosować zbudowaną bazę teoretyczną do analizy rzeczywistości.

Zastosowanie w praktyce do analizy rozwiązań w zakresie idei gwarancji depozytów mogą znaleźć zatem rozpisane dylematy i kryteria wyboru formuły funkcjonowania oraz zaproponowany podział na grupy według zbudowanych modeli

teoretycznych. Czwarty rozdział pracy pokazał, jak można wykorzystać je do analizy określonego systemu gwarancyjnego, w tym przypadku polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Przyjęte rozwiązania, dotychczasowe osiągnięcia oraz możliwe zmiany w przyszłości przeanalizowano w odniesieniu do teoretycznych aspektów przedstawionych wcześniej oraz w odniesieniu do osiągnięć praktycznych i rozwiązań stosowanych na świecie. Opis ten uzupełnia analiza wyzwań, przed jakimi staje już dziś lub stanie w przyszłości polski Fundusz. Zostały one przedstawione w odniesieniu do nowych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Efektem rozważań stało się zarysowanie scenariuszy zmian formuły funkcjonowania BFG w zależności od oddziaływania wyżej wskazanych czynników. Mogą one okazać się przydatne, zwłaszcza jeśli uświadomimy sobie, że zmiana formuły funkcjonowania Funduszu może być daleko idąca.

ANEKS I

**ZESTAWIENIE DANYCH
O ISTNIEJĄCYCH INSTYTUCJACH
GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW¹**

Tablica A1. Funkcje instytucji gwarancyjnych

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
EUROPA				
- KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ				
Austria	<i>Einlagensicherung der Banken & Bankiers Gesellschaft m.b.H. (Deposit Guarantee Fund)</i> ³	1979	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, zapobieganie upadłości ⁴
Belgia	<i>Fonds de Protection des Depots et des Instruments Financiers (Protection Fund for Deposit and Financial Instruments)</i>	1974	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działania prewencyjne tylko przy wystarczających środkach
Cypr	<i>Σχέδιο Προστασίας Καταθέσεων (Deposit Protection Scheme)</i>	2000	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Czechy	<i>Fond Pojistni Vkladu (Deposit Insurance Fund)</i>	1994	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Dania	Garantifonden for indskydere og investorer (The Guarantee Fund for Depositors and Investors)	1987	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, zapobieganie upadłości członków systemu
Estonia	<i>Tagatisfond (Guarantee Fund)</i>	1998/2002 ⁵	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów

¹ W zestawieniu ujęte są istniejące na świecie systemy ze szczególnym uwzględnieniem systemów dla banków komercyjnych – stan na 30 czerwca 2006 r.

² Jest to faktyczne rozpoczęcie działalności danej instytucji gwarancyjnej – w wielu krajach odpowiednie akty prawne mogły być przyjęte w latach wcześniejszych.

³ W Austrii poza funduszem dla banków komercyjnych działają odrębne fundusze dla banków spółdzielczych, kas oszczędnościowych i kredytowych dla rolnictwa, kas oszczędnościowych oraz banków hipotecznych.

⁴ Na mocy zawartego uprzednio porozumienia pomiędzy wszystkimi członkami danego systemu, możliwe jest udzielanie pomocy instytucji mającej kłopoty w celu reorganizacji jej struktury.

⁵ W 1998 r. powstał *Deposit Guarantee Fund*, który następnie na mocy ustawy z 1 lipca 2002 r. został zastąpiony przez *Guarantee Fund*.

Bezpieczny Bank

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
Finlandia	<i>Talletussuojarahasto (Deposit Guarantee Fund)</i>	1969	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Francja	<i>Fonds de Garantie des Depots (Deposit Insurance Fund)</i>	1980/1999 ⁶	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów, działania prewencyjne
Grecja	<i>Ταμείο Εγγύησης Καταθέσεων (Hellenic Deposit Guarantee Fund)</i>	1995	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Hiszpania	<i>Fondo de Garantia de Depositos en Establecimientos Bancarios⁷ (Deposit Guarantee Fund)</i>	1977	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów i działalność restrukturyzacyjna
Holandia	<i>Collectieve Garantieregeling (Collective Guarantee Scheme)</i>	1978	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Irlandia	<i>Deposit Protection Scheme</i>	1989	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Litwa	<i>Indėliu Ir Investiciju Draudimas (Deposit Insurance Fund)</i>	1996	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Luksemburg	<i>Association pour la Garantie des Dépôts, (Deposit Guarantee Association)</i>	1989	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Łotwa	<i>Deposit Guarantee Fund</i>	1998	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Malta	<i>Depositor Compensation Scheme</i>	2003	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Niemcy	<i>Entschädigungseinrichtung Deutscher Banken (Compensation Scheme of German Banks)</i>	1998	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Niemcy	Einlagensicherungsfonds (The Deposit Protection Fund of the Association of German Banks).	1966	<i>pay box</i> PB3	gwarantowanie depozytów, prawo do inspekcji w bankach
Polska	<i>Bankowy Fundusz Gwarancyjny (Bank Guarantee Fund)</i>	1995	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność pomocowa i analityczna

⁶ Stworzony w 1999 r. jednolity system gwarancyjny zastąpił funkcjonujące od 1980 dziewięć systemów poszczególnych grup banków.

⁷ Poza funduszem dla banków komercyjnych funkcjonują w Hiszpanii także fundusz dla banków oszczędnościowych: *Fondo de Garantia de Depositos en Cajas de Ahorros* – FGDC (od 1980) oraz fundusz dla banków spółdzielczych *Fondo de Garantia de Depositos en las Cooperativas de Credito* – FGDC (od 1982).

Problemy i poglądy

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
Portugalia	<i>Fundo de Garantia de Depósitos (Deposit Guarantee Fund)</i>	1992	pay box PB2	gwarantowanie depozytów
Słowacja	<i>Fond Ochrany Vkladov (Deposit Protection Fund)</i>	1996	pay box PB2	gwarantowanie depozytów
Słowenia	<i>Sistem zajamcenih vlog (Deposit Guarantee System)</i>	2001	pay box PB0	gwarantowanie depozytów, kontrole w bankach
Szwecja	<i>Insättningsgarantinämnden (Deposit Guarantee Board)</i>	1996 ⁸	pay box PB2	gwarantowanie depozytów
Węgry	<i>Országos Betétbiztosítási Alap (National Deposit Insurance Fund)</i>	1993	pay box PB2	gwarantowanie depozytów, zapobieganie upadłości członków systemu
Wielka Brytania	<i>Financial Services Compensation Scheme</i>	1982 ⁹	pay box PB2	gwarantowanie depozytów
Włochy	<i>Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (Interbank Deposit Protection Fund)</i> ¹⁰	1987	risk minimizer RM3	gwarantowanie depozytów, zapobieganie upadłości członków systemu
- KRAJE SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ				
Albania	<i>Agjencia e Sigurimit te Depozitave (Albanian Deposit Insurance Agency)</i>	2002	pay box PB2	gwarantowanie depozytów
Bośnia i Hercegowina	<i>Agencija za osiguranje depozita Bosne i Hercegovine (Deposit Insurance Agency of the Federation of Bosnia & Herzegovina)</i>	1998	pay box PB2	gwarantowanie depozytów
Bułgaria	<i>Фондът за гарантиране на влоговете в банките (Bulgarian Deposit Insurance Fund)</i>	1999	pay box PB2	gwarantowanie depozytów, ochrona interesów deponentów i wierzycieli w postępowaniu upadłościowym

⁸ Wcześniej w 1992 roku wprowadzono przejściowe pełne gwarancje.

⁹ System FSCS wprowadzono w 2001 r. Wcześniej jego funkcje wypełniał *Deposit Protection Fund*, utworzony w 1982 r. na mocy prawa z 1979 r.

¹⁰ Obok funduszu dla banków komercyjnych od 1996 działa fundusz dla banków spółdzielczych: *Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (Deposit Guarantee System of Mutual Banks)*.

Bezpieczny Bank

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
Chorwacja	<i>Državna agencija za osiguranje stednih uloga i sanaciju banaka (State Agency for Deposit Insurance and Bank Rehabilitation)</i>	1995 ¹¹	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów oraz restrukturyzacja banków ¹²
Czarnogóra	<i>Fond za zastitu deposita (Deposit Protection Fund)</i>	2005	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Gibraltar	<i>The Deposit Guarantee Scheme Ordinance</i>	1998	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Islandia	<i>Deposit Insurance Fund for Commercial Banks</i>	1985	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Liechtenstein	<i>Liechtenstein Bankers Association Deposit Gurantee & Investor protection Foundation</i>	1992	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Macedonia	<i>ФОНД ЗА ОСИГУРУВАЊЕ НА ДЕПОЗИТИ СКОПЈЕ (Deposit Insurance Fund)</i>	1996	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Norwegia	<i>Bankenes sikringsfond (Deposit Guarantee Fund)</i>	1961	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów i restrukturyzacja banków
Rosja	<i>The Deposit Insurance Agency</i>	2004	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów, likwidacja banków (syndyk masy upadłości)
Rumunia	<i>Fondul de Garantare a depozitelor in sistemul bancar (Bank Deposit Guarantee Fund)</i>	1996	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów, wnioskowanie o zakazie przyjmowania nowych depozytów przez bank
Serbia	<i>Agencija za Osiguranje Depozita (Agency for Deposit Insurance)</i>	1989	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Szwajcaria	<i>Deposit Guarantee Scheme</i>	1984	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Turcja	<i>Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (Savings Deposit Insurance Fund)</i>	1983	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów, przejęcia, restrukturyzacja, likwidacje banków

¹¹ Ustawa o Agencji ds. Ochrony Depozytów i Restrukturyzacji Banków została przyjęta przez Parlament w 1994 r., natomiast Agencja rozpoczęła działalność w 1995 r.

¹² W połowie 2000 r. w Chorwacji zniesiono prawo o restrukturyzacji banków, jednak zdecydowano o kontynuowaniu na jego podstawie już rozpoczętych restrukturyzacji.

Problemy i poglądy

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
Ukraina	<i>Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (Fund for the Guarantee of Deposits of Natural Persons)</i>	1999	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów i nadzór
Wyspa Man	<i>Financial Supervision Commission</i>	1991	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
AMERYKA PÓŁNOCNA				
Stany Zjednoczone	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> ¹³	1934	<i>risk minimizer</i> RM4	gwarantowanie depozytów, nadzór, działalność restrukturyzacyjna
Kanada	<i>Canada Deposit Insurance Corporation</i>	1967	<i>risk minimizer</i> RM4	gwarantowanie depozytów, interwencje pomocowe, nadzór
AMERYKA ŁACIŃSKA				
Argentyna	<i>Seguro de Depósitos Sociedad Anonima (Corporation of Deposit Insurance)</i>	1995	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Boliwia	Fund for Financial Restructuring	2001	bd	bd
Brazylia	<i>Fundo Garantidor de Creditos (Fundusz Gwarancyjny)</i>	1995	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Chile	Bank Centralny oraz rząd ¹⁴	1986	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Domini- kana	Savings Account Insurance	2002	<i>pay box</i> PB0	gwarantowanie depozytów
Ekwador	Agencia de Garantia de Depósitos (Deposit Guarantee Agency)	1999	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Gwatemala	bd	2002	bd	bd
Honduras	bd	2001	bd	bd
Jamajka	<i>Jamaica Deposit Insurance Corporation</i>	1998	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów

¹³ FDIC obejmuje także Wyspy Marshalla, Mikronezję i Puerto Rico.

¹⁴ Nie istnieje odrębna instytucja gwarancyjna.

Bezpieczny Bank

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
Kolumbia	<i>Fondo de Garantias de Instituciones Financieras (Financial Institution Guarantee Fund)</i>	1985	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Meksyk	<i>Instituto para la Protección al Ahorro Bancario¹⁵ (Deposit Insurance Institution)</i>	1986	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Nikaragua	<i>Fondo de Garantias de Instituciones Financieras (Financial Institution Guarantee Fund)</i>	2001	bd	bd
Paragwaj	<i>Superintendencia de Bancos (Bank Supervision)</i>	2003	bd	bd
Peru	<i>Fondo de Seguro de Depósitos (Deposit Insurance Fund)</i>	1992	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Salwador	<i>Instituto de Garantía de Depósito (Deposit Guarantee Institution)</i>	1999	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Trynidad i Tobago	<i>Deposit Insurance Corporation</i>	1986	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna
Urugwaj	<i>Bank Deposit Collateral Fund</i>	2002	bd	bd
Wenezuela	<i>Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (Guarantee Fund of Deposits and Banking Protection)</i>	1995	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Wyspy Bahama	<i>Deposit Insurance Corporation</i>	1999	bd	bd
AZJA¹⁶				
Bangladesz	Deposit Insurance Fund	1984	bd	bd

¹⁵ Nie jest to pierwszy Instytut gwarancyjny, lecz nowa instytucja powołana w 1998 r. (rozpoczęła działalność w 1999 r.) kontynuująca działalność istniejących wcześniej, od 1986 r.

¹⁶ Poza wymienionymi systemy gwarancyjne są także w Singapurze, Tajlandii, Turkmenistanie. Wszystkie te kraje wprowadziły gwarancje pełne i pracują nad stworzeniem systemu *explicite*. Podobne plany mają Chiny. W fazie tworzenia jest system w Hongkongu.

Problemy i poglądy

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczegółowe
Filipiny	<i>Philippine Deposit Insurance Corporation</i>	1963	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna, zarządzanie i likwidacja banków zamkniętych
Indie	<i>Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation</i>	1962	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Indonezja	bd	2005	bd	bd
Japonia	<i>Deposit Insurance Corporation of Japan</i> ¹⁷	1971	<i>risk minimizer</i> RM3	ochrona deponentów, funkcje stabilizacyjne, działalność restrukturyzacyjna
Kazachstan	<i>Kazakhstan Deposit Insurance Fund</i>	1999	<i>pay box</i> PB2	gwarantowanie depozytów
Korea	<i>Korea Deposit Insurance Corporation</i>	1997	<i>risk minimizer</i> RM3	ochrona deponentów, funkcje stabilizacyjne, działalność pomocowa
Malezja	<i>Deposit Insurance Corporation</i>	2005	<i>pay box</i> PB2	ochrona depozytów, funkcje stabilizacyjne
Sri Lanka	bd	1987	bd	bd
Tajwan	<i>Central Deposit Insurance Corporation</i>	1985	<i>risk minimizer</i> RM3	gwarantowanie depozytów, działalność restrukturyzacyjna poprzez <i>Financial Restructuring Fund</i>
Wietnam	<i>Deposit Insurance of Vietnam</i>	2000	<i>risk minimizer</i> RM2	gwarantowanie depozytów, działalność pomocowa, zarządca lub likwidator banku

¹⁷ Poza korporacją dla banków osobne instytucje gwarantują wkłady w rolniczych, rybackich spółdzielniach kredytowych, a oszczędności na poczcie gwarantuje państwo. Biura maklerskie są członkiem *Investor Protection Fund*, a firmy ubezpieczeniowe przynależą do odrębnej instytucji gwarantującej środki klientów.

Bezpieczny Bank

Kraj	Nazwa instytucji gwarancyjnej	Rok utworzenia ²	Funkcje	Uprawnienia szczególne
AFRYKA I BLISKI WSCHÓD				
Afryka Środkowa ¹⁸	<i>Banque des Etats de l'Afrique Centrale (Central Bank)</i>	1999	<i>pay box PB0</i>	wypłata depozytów
Algieria	<i>Bank of Algeria</i>	1997	<i>pay box PB0</i>	wypłata depozytów
Kenia	<i>Deposit Protection Fund</i>	1986	<i>pay box PB2</i>	wypłata depozytów, likwidacja banków
Nigeria	<i>Nigeria Deposit Insurance Corporation</i>	1999	<i>risk minimizer RM2</i>	wypłata depozytów, nadzór bankowy, pomoc bankom, likwidacja banków
Tanzania	<i>Bank of Tanzania – Deposit Insurance Board</i>	1991	<i>pay box PB2</i>	wypłata depozytów, likwidacja banków
Uganda	<i>Deposit Insurance Fund in Bank of Uganda</i>	1994	<i>pay box PB0</i>	wypłata depozytów
Zimbabwe	<i>Deposit Protection Board</i>	2003	<i>pay box PB2</i>	wypłata depozytów
Bahrajn	<i>Deposit Protection Scheme Board – Bahrain Monetary Agency</i>	1993	<i>pay box PB0</i>	wypłata depozytów
Jordania	<i>Jordan Deposit Insurance Corporation</i>	2000	<i>pay box PB2</i>	wypłata depozytów
Liban	<i>National Deposit Guarantee Institution in Banque du Liban</i>	1967	<i>pay box PB0</i>	wypłata depozytów
Oman	<i>Central Bank of Oman</i>	1995	<i>pay box PB0</i>	wypłata depozytów

¹⁸ Czyli: Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Kongo, Republika Środkowoafrykańska, Czad.

Problemy i poglądy

Tablica A2. Szczegóły dotyczące gwarantowania depozytów

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
EUROPA				
- KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ				
Austria	20 000 EUR	20 000	10% tylko dla osób prawnych	wszystkie depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Belgia	20 000 EUR	20 000	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Cypr	20 000 EUR (ekwiwalent w CYP)	20 000	10%	depozyty osób fizycznych i prawnych, w walucie krajowej i członków EU
Czechy	25 000 EUR	20 000	10%	depozyty osób fizycznych i przedsiębiorstw, w tym walutowe
Dania	300 000 DKK	40 200	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Estonia	200 000 EEK ¹⁹	12 780	10%	depozyty osób fizycznych i małych podmiotów gospodarczych, w tym walutowe
Finlandia	25 000 EUR	25 000	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, bieżące, terminowe, walutowe
Francja	70 000 EUR	70 000	nie	depozyty bieżące, terminowe, bony kasowe i środki płatnicze emitowane przez instytucje kredytowe, tylko w EUR lub walutach krajów EEA
Grecja	20 000 EUR	20 000	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Hiszpania	20 000 EUR	20 000	nie	depozyty bieżące, oszczędnościowe, imienne certyfikaty depozytowe wydane w Hiszpanii lub w kraju członkowskim UE, w tym walutowe
Holandia	20 000 EUR	20 000	nie	depozyty osób fizycznych i małych przedsiębiorstw, w tym walutowe
Irlandia	23 000 EUR	23 000	10%	depozyty osób fizycznych i małych przedsiębiorstw, w tym walutowe

¹⁹ Obowiązujący od 31.12.2005 r. limit 200 000 EEK ma zostać podniesiony od 31.12.2007 r. do 313 000 EEK, czyli 20 000 EUR.

Bezpieczny Bank

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
Litwa	50 000 LTL ²⁰	14 500	10%	depozyty osób fizycznych i prawnych, w walucie krajowej oraz krajów UE i USA
Luksemburg	20 000 EUR	20 000	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Łotwa	9 000 LVL ²¹	13 000	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Malta	20 000 EUR (ekwiwalent w MTL)	20 000	10%	depozyty osób fizycznych i prawnych
Niemcy – obow.	20 000 EUR	20 000	10%	depozyty w EUR lub w walutach krajów EEA
Niemcy – dobrow.	30% sumy funduszy podstawowych i uzupełniających oraz kapitału krótkoterminowego	30% sumy funduszy podst., uzupeł. i kapitału krótkoterm.	nie	depozyty bieżące, terminowe i oszczędnościowe w każdej walucie
Polska	22 500 EUR (ekwiwalent w PLN)	22 500	10% (powyżej 1000 EUR)	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Portugalia	25 000 EUR	25 000	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, certyfikaty depozytowe, w tym walutowe
Słowacja	20 000 EUR (ekwiwalent w SKK)	20 000	10%	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
Słowenia	5 100 000 SIT	21 300	nie	depozyty bieżące, oszczędnościowe, walutowe, certyfikaty depozytowe
Szwecja	250 000 SEK	27 000	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe

²⁰ Obowiązujący od 1.01.2004 r. limit 50 000 LTL ma zostać od 1.01.2007 r. podniesiony do 60 000 LTL, a od 1.01.2008 r. do 20 000 EUR.

²¹ Obowiązujący od 1.01.2006 r. limit 9 000 LVL ma zostać podniesiony od 1.01.2008 r. do 13 000 LVL.

Problemy i poglądy

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
Węgry	6 000 000 HUF	22 100	10% (powyżej 1 mln HUF)	depozyty osób fizycznych i prawnych, certyfikaty depozytowe, obligacje emitowane przez instytucje kredyto- we, depozyty w walucie krajowej i w walutach krajów UE i OECD.
Wielka Brytania	33 000 GBP	48 380	10% (powyżej 2000 BP)	depozyty osób fizycznych i małych przedsiębiorstw, w tym walutowe
Włochy	103 291,38 EUR	103 291,38	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w tym walutowe
- KRAJE SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ				
Albania	700 000 ALL	5 700	15% (powyżej 350 000 Lek)	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Bośnia i Herce- gowina	5 000 BAM (marek)	2 550	nie	depozyty osób fizycznych i prawnych, w walucie narodowej w tym walutowe i międzybankowe
Bułgaria	15 000 BGN	7 650	nie	depozyty krajowych i zagranicznych osób fizycznych oraz prawnych, w tym walutowe
Chorwacja	100 000 HRK	13 700	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Czarnogóra	5 000 EUR	5 000	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Gibraltar	20 000 EUR	20 000	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Islandia	2 091 000 ISK	22 600	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Liechten- stein	20 000 EUR	20 000	nie	większość depozytów, w tym walu- towe
Macedonia	20 000 EUR	20 000	10% (powyżej 10 000 euro)	depozyty osób prywatnych, w tym walutowe
Norwegia	2 mln NOK	254 100	nie	depozyty, w tym walutowe jedynie bez depozytów instytucji finanso- wych

Bezpieczny Bank

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
Rosja	do 100 000 RUB ²²	2 940	nie	depozyty osób prywatnych, w tym walutowe
Rumunia	125 222 000 ROL ²³	3 530	nie	depozyty gospodarstw domowych w tym walutowe
Serbia	3 000 EUR (ekwiwalent w CSD)	3 000	nie	depozyty osób prywatnych, w tym walutowe
Szwajcaria	30 000 CHF	19 100	nie	bd
Turcja	bd	bd	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Ukraina	5 000 UAH	780	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Wyspa Man	15 000 GBP	22 000	bd	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
AMERYKA PÓŁNOCNA				
Stany Zjednoczone	100 000 USD	78 900	nie	depozyty, w tym walutowe i międzybankowe
Kanada	60 000 CAD	41 700	nie	depozyty, certyfikaty depozytowe, też międzybankowe
AMERYKA ŁACIŃSKA				
Argentyna	30 000 ARS	7 700	nie	większość depozytów, w tym walutowe, bez wkładów oprocentowanych wyżej niż 2 punkty od bazowej stawki bc
Boliwia	bd	bd	50%	większość depozytów, w tym walutowe
Brazylia	20 000 BRL	7 250	nie	większość depozytów
Chile	120 Unidades de Fomeno	2 500	10% tylko przy depozytach terminowych	większość depozytów ²⁴ , w tym walutowe

²² Wielkość depozytów gwarantowanych uzależniona jest od wielkości minimalnej płacy w Rosji (MWs), która w 2004 r. wynosiła 100 rubli. Depozyty do 20-krotności MWs gwarantowane są w 100%, od 20 MWs do 250 MWs w 90%, od 250 MWs do 1 000 MWs w 50%.

²³ Zwiększany corocznie wskaźnikiem cen artykułów konsumpcyjnych.

²⁴ Bank Centralny gwarantuje depozyty na żądanie w 100%, zaś rząd – depozyty terminowe w zakresie 90% kwoty do wysokości 120 UF na deponenta na rok (UF – *Unidades de Fomeno*, czyli jednostka miejscowej waluty z uwzględnieniem inflacji).

Problemy i poglądy

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
Dominikana	bd	bd	bd	większość depozytów, w tym waluto- towe
Ekwador	5000 USD	4 000	nie	większość depozytów, w tym waluto- towe
Gwatemala	20 000 GTQ	2 150	nie	większość depozytów, w tym waluto- we i międzybankowe
Honduras	150 000 HNL	6 900	nie	większość depozytów, w tym waluto- we i międzybankowe
Jamajka	300 000 J\$	3 600	nie	większość depozytów, w tym waluto- towe
Kolumbia	20 mln COP	6 500	25%	depozyty tylko w walucie krajowej, w tym międzybankowe
Meksyk	5 mln UDI	95 000	nie	większość depozytów, w tym waluto- towe
Nikaragua	20 000 USD	15 800	nie	większość depozytów, w tym waluto- towe
Paragwaj	10 500 USD ²⁵	8 300	nie	większość depozytów
Peru	75 554 PEN ²⁶	18 400	nie	większość depozytów, w tym waluto- towe
Salwador	55 000 SVC	5 700	nie	większość depozytów, w tym waluto- towe
Trynidad i Tobago	50 000 TTD	6 300	nie	depozyty tylko w walucie krajowej
Urugwaj	bd	bd	bd	bd
Wenezuela	10 000 000 VEB	3 700	nie	depozyty tylko w walucie krajowej
Wyspy Bahama	50 000 BSD	40 000	nie	depozyty tylko w walucie krajowej
AZJA				
Bangladesz	60 000 BDT	690	nie	bd
Filipiny	250 000 PHP	3 850	nie	depozyty, w tym walutowe i między- bankowe

²⁵ Limit wg zarobków średnich miesięcznych.

²⁶ Limit ustalony na okres czerwiec-sierpień 2006 (zmienia się co 4 miesiące).

Bezpieczny Bank

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
Indie	100 000 INR	1 750	nie	depozyty też walutowe, bez depozytów: rządów zagranicznych, rządowych i władz stanów, międzybankowych i dwóch rodzajów banków stanowych
Indonezja	100 mln IDR	9 000	nie	bd
Japonia	10 mln JPY dla depozytów terminowych ²⁷	68 900	nie	większość depozytów
Kazachstan	400 000 KZT	2 667	nie	depozyty osób fizycznych, w tym walutowe
Korea	50 000 000 KRW	41 800	nie	większość depozytów
Malezja	60 000 MYR ²⁸	13 550	nie	depozyty, bez depozytów walutowych i międzybankowych
Sri Lanka	100 000 LKR	790	bd	bd
Tajwan	1 000 000 TWD	24 500	nie	depozyty tylko w walucie krajowej
Wietnam	30 000 000 VND	1 400	nie	depozyty osób fizycznych, z wyłączeniem certyfikatów na okaziciela i obligacji wyemitowanych przez instytucje objęte systemem
AFRYKA I BLISKI WSCHÓD				
Afryka Środkowa	bd	bd	bd	depozyty tylko w walucie krajowej
Algieria	600 000 DZD	6 400	nie	bd
Kenia	100 000 KES	1 100	nie	depozyty, w tym walutowe i międzybankowe
Nigeria	50 000 NGN	350	15%	depozyty, w tym międzybankowe bez: depozytów w walutach obcych i dyrektorów i pracowników banku,

²⁷ Depozyty rozliczeniowe, czyli nieoprocentowane, płatne na żądanie, wykorzystywane do celów rozliczeniowych objęte są pełnymi gwarancjami.

²⁸ Oddzielny limit gwarancyjny w wysokości 60 000 RM został ustalony dla depozytów założonych na prawie islamskim.

Problemy i poglądy

Kraj	Limit gwarancyjny (stan na 30 VI 2006)		Koase- kuracja	Przedmiotowy zakres gwarancji
	w walucie krajowej	w EUR		
Tanzania	500 000 TZS	350	nie	bez depozytów: w walutach obcych, międzybankowych oraz w oddziałach banków zagranicznych
Uganda	3000 000 UGX	1 300	nie	bez depozytów w obcych walutach oraz międzybankowych
Zimbabwe	5 000 000 ZWD	400	nie	bez depozytów w walutach obcych
Bahrajn	15 000 BHD	31 450	nie	depozyty, w tym walutowe bez depozytów międzybankowych, rządu oraz władz banku i akcjonariuszy
Jordania	10 000 JOD	11 250	nie	bez depozytów w bankach islamskich
Liban	5 000 000 LBP	2 650	nie	bez depozytów międzybankowych oraz władz banku i akcjonariuszy
Oman	20 000 OMR	41 500	25%	depozyty, w tym walutowe, bez depozytów międzybankowych

Tablica A3. Finansowanie instytucji gwarancyjnych

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
EUROPA						
- KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ						
Austria	<i>ex post</i>	0,83% / aktywa wazone ryzykiem w danym banku	nie	nie	nie dotyczy	wzajemna pomoc funduszy branżowych lub emisja obligacji ²⁹

²⁹ W przypadku braku środków w jednym z 5 funduszy branżowych tworzących system gwarantowania, brakującą kwotę wpłacają członkowie pozostałych funduszy. Jeżeli wszystkie podsystemy łącznie nie są w stanie zapewnić wypłaty gwarantowanych środków, to członkowie podsystemu, w którym nastąpiła upadłość, są zobowiązani do pozyskania brakującej kwoty bezpośrednio na rynku drogą emisji obligacji (skryptów dłużnych), które uzyskują gwarancje ministerstwa finansów.

Bezpieczny Bank

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Belgia	<i>ex ante</i>	0,0525% / depozyty gwarantowane	nie	nie	0,5% depozytów gwarant. w systemie	nie
Cypr	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty ogółem	nie mniejsza niż 10 000 funtów cypryjskich	nie	nie	pożyczki na rynku kapitałowym
Czechy	<i>ex ante</i>	0,1% depozyty gwarant. b-ków komercyjnych 0,05% dla kas oszczędn.-budowlanych	nie	nie	nie	pożyczki na rynku kapitałowym
Dania	<i>ex ante</i>	0,2% / depozyty gwarantowane	nie	nie	3,5 mld DKK (ok.0,9% dep. gw. w systemie)	pożyczki rządowe
Estonia	<i>ex ante</i>	0,50% / depozyty gwarantowane	dla nowych członków 50 000 koron	nie	3% depozytów gwarantowanych w systemie	pożyczki na rynku kapitałowym, pożyczki rządowe, gwarancje rządowe
Finlandia	<i>ex ante</i>	0,30% / depozyty gwarantowane	nie	tak	2% dep gwarant. ogółem (zmniejszenie opłat o 1/3), 10% (zawieszenie opłat)	pożyczki na rynku kapitałowym
Francja	<i>ex ante</i>	brak	nie	tak	nie	pożyczka od członków systemu
Grecja	<i>ex ante</i>	1,25% / depozyty gwarantowane	dla nowych członków ³⁰	nie	nie	pożyczki od członków systemu lub z innych źródeł

³⁰ Iloczyn zgromadzonych w funduszu środków i relacji funduszy własnych danego banku do sumy funduszy własnych wszystkich członków systemu.

Problemy i poglądy

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Hiszpania	<i>ex ante</i>	0,2% /depozyty gwarantowane	nie	nie	1% depozytów gwarantowanych w systemie	w sytuacjach szczególnych wpłata bc ³¹
Holandia	<i>ex post</i>	5% / fundusze własne banku	nie	nie	nie dotyczy	nieoprocentowane pożyczki z bc
Irlandia	<i>ex ante</i>	0,2% / depozyty gwarantowane	nie	nie	nie	pożyczki z bc
Litwa	<i>ex ante</i>	0,45% banki, 0,2% – unie kredytowe / depozyty gwarantowane	banki komercyjne 5000 litów, kasy pożyczkowe 500 litów	nie	4% depozytów gwarantowanych	pożyczka z funduszu dla inwestorów ³²
Luksemburg	<i>ex post</i>	5% fundusze własne	nie	nie	nie dotyczy	nie
Łotwa	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty gwarantowane	nie	nie	nie	Możliwość korzystania ze środków budżetowych
Malta	<i>ex ante</i>	0,1% / depozyty gwarantowane	nie	nie	nie	pożyczki na rynkach kapitałowych
Niemcy – obow.	<i>ex ante</i>	0,008% / zobowiązania wobec deponentów	nie	nie	nie	pożyczki na rynkach kapitałowych
Niemcy – dobrow.	<i>ex ante</i>	0,06% / zobowiązania wobec deponentów	inne opłaty roczne dla nowych członków ³³	tak	nie	dodatkowe opłaty

³¹ Skrót bc oznacza bank centralny danego kraju.

³² Oba fundusze od 1 lipca 2002 r. tworzą wspólny system gwarantowania dla deponentów i inwestorów.

³³ Opłata roczna dla nowych członków: od 0,09% do 0,12% podstawy naliczania składek w zależności od tego, jak długo prowadzi działalność, ale nie mniej niż 12 500 euro.

Bezpieczny Bank

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Polska	mieszany	0,4% / aktywa wazone ryzykiem (opłata roczna) i depozyty ogółem (fośg)	nie	nie	nie	pożyczka z bc
Portugalia	<i>ex ante</i>	0,24% / depozyty gwarantowane	dla nowych członków (w 2002 r. – 50 000 euro)	tak	nie	nie
Słowacja	<i>ex ante</i>	0,75% / depozyty gwarantowane	1 mln koron	nie	1,5% depozytów gwarantowanych w systemie	pożyczki z banków komercyjnych lub bc
Słowenia	<i>ex post</i>	3,2% / depozyty gwarantowane	nie	nie	nie	nie
Szwecja	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty gwarantowane		tak	2,5% depozytów gwarantowanych w systemie	nie
Węgry	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty gwarantowane	0,5% kapitału akcyjnego banku przystępującego do systemu	nie	nie	pożyczki z bc lub od banków (z możliwością gwarancji rządowych)
Wielka Brytania	<i>ex ante</i> / <i>ex post</i>	0,3% / depozyty gwarantowane	0,01% kwoty dep. gwarant. w danym banku, (od 10 000 do 300 000 funtów)	nie	nie dotyczy	krótkoterminowy kredyt do 50 mln GBP w banku brytyjskim
Włochy	<i>ex post</i>	0,8% / zobowiązania banku	nie	tak	nie dotyczy	nie

Problemy i poglądy

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróźnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
– KRAJE SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ						
Albania	<i>ex ante</i>	0,5% / depozyty gwarantowane	0,5 kapitału	nie	5% depozytów osób fizycznych	kredyty, pożyczki, dotacje
Bośnia i Hercegowina	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty ogółem	nie	nie	nie	bd
Bułgaria	<i>ex ante</i>	0,5% / depozyty gwarant.	1% kapitału, nie mniej niż 100 mln BGL	nie	5% depozytów zgromadzonych w bankach	wniesienie z wyprzedzeniem opłaty rocznej, lub jej podwyższenie; pożyczki od banków, budżetu państwa, dotacje, pomoc zagraniczna
Chorwacja	<i>ex ante</i>	0,8% / depozyty gwarantowane	0,3% kapitału akcyjnego oraz 0,65% depozytów ogółem ³⁴	nie	nie	bd
Czarnogóra	<i>ex ante</i>	0,25% / depozyty ogółem	10 000 EUR ³⁵	nie	nie	dodatkowa składka
Gibraltar	<i>ex post</i>	wg depozytów gwarantowanych	nie	nie	nie	nie
Islandia	<i>ex ante</i>	0,15% / depozyty gwarantowane	nie	nie	nie	nie
Liechtenstein	<i>ex post</i>	nie dotyczy	nie	nie	nie	nie

³⁴ W pierwszym roku funkcjonowania systemu.

³⁵ Początkowo opłata wstępna wyniosła 0,3% depozytów ogółem. Nowo powstałe banki wpłacają 10 000 EUR.

Bezpieczny Bank

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Macedonia	<i>ex ante</i>	1,5% / depozyty gwarantowane	ekwiwalent 10 000 DM w denarach	nie	4% depozytów osób prywatnych	dodatkowe wpłaty banków, pożyczki w kraju i za granicą, pożyczka z budżetu państwa
Norwegia	<i>ex ante</i>	0,1% / depozyty ogółem	nie	tak	1,5% depozytów gwarantowanych ogółem + 0,5% sumy kapitału wymaganego	nie
Rosja	<i>ex ante</i>	0,15% / depozyty osób prywatnych	nie	nie	5% depozytów osób prywatnych	pożyczka rządowa, a także inne źródła nieokreślone w prawie
Rumunia	<i>ex ante</i>	0,8% depozyty gwarantowane	1% od kapitału	tak	bd	kredyty z bc, bankach i instytucji finansowych
Serbia	<i>ex ante</i>	0,1% / depozyty osób prywatnych	nie	nie	20% depozytów osób prywatnych	bd
Szwajcaria	<i>ex post</i>	nie dotyczy	nie	nie	nie	nie
Turcja	<i>ex ante</i>	1,2% / depozyty gwarantowane	1% nominalnej wartości kapitału	tak	bd	wniesienie z wyprzedzeniem opłaty rocznej, pożyczki z budżetu, bc,
Ukraina	<i>ex ante</i>	0,5% / depozyty ogółem	1% kapitału	nie	nie dotyczy	kredyty od rządu, bc, od banków zagranicznych i innych instytucji finansowych

Problemy i poglądy

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Wyspa Man	<i>ex post</i>	250 000 funtów / dep. ogółem	nie	nie	nie	nie
AMERYKA PÓŁNOCNA						
Stany Zjednoczone	<i>ex ante</i>	0,27% / depozyty ogółem	nie	tak	1,25% dep. gwarantowanych	kredyt z budżetu
Kanada	<i>ex ante</i>	0,16% / depozyty gwarantowane	nie	tak	nie	kredyt z budżetu i rynkowy
AMERYKA ŁAĆIŃSKA						
Argentyna	<i>ex ante</i>	0,72% / depozyty ogółem	nie	tak (tylko stawka dodatkowa)	2 mld peso lub 5% depozytów w systemie bankowym	dodatkowe składki banków ³⁶ oraz pożyczki od bc
Boliwia	<i>ex ante</i>	wg depozytów ogółem	nie	nie	bd	
Brazylia	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty gwarantowane	nie	nie ³⁷	5% depozytów gwarantowanych	dodatkowe składki ³⁸
Chile	nie dotyczy	nie dotyczy	nie	nie	bd	bd
Domini-kana	<i>ex ante</i>	0,1875% / depozyty ogółem	nie	nie	bd	bd
Ekwador	<i>ex ante</i>	0,65% / depozyty ogółem	nie	nie ³⁹	bd	pożyczki od rządu

³⁶ Bank centralny może wprowadzić dodatkowe opłaty, uzależnione od ryzyka związanego z danym bankiem, dodatkowa opłata nie może przekroczyć wielkości opłaty podstawowej. Bank centralny może ponadto zażądać dokonania przez banki wniesienia z góry opłaty równej składce normalnej wnoszonej za dwa lata.

³⁷ Planowane od 2006 roku.

³⁸ Możliwa podwyżka wpłat banków w wysokości do 50% normalnej składki lub/i zobowiązanie banków do wpłaty składki nadzwyczajnej w wysokości 12 miesięcznych składek podstawowych.

³⁹ Nie jest stosowane, choć teoretycznie Agencja może je ustalić.

Bezpieczny Bank

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Oplata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Gwatemala	<i>ex ante</i>	1% / depozyty gwarantowane	nie	nie	bd	bd
Honduras	<i>ex ante</i>	0,25% / depozyty ogółem	nie	nie	bd	bd
Jamajka	<i>ex ante</i>	0,15% / depozyty gwarantowane	nie	nie	1% depozytów gwarantowanych w systemie	pożyczki rynkowe lub od rządu
Kolumbia	<i>ex ante</i>	0,5% / depozyty gwarantowane	0,115% aktywów	tak	5% depozytów ogółem w systemie	pożyczki od rządu lub z rynku
Meksyk	mieszane	0,8% / zobowiązania banku	nie	nie ⁴⁰	nie	dodatkowe opłaty, pożyczki od bc i rządu
Nikaragua	<i>ex ante</i>	bd	nie	nie	bd	nie
Paragwaj	nie dotyczy	nie dotyczy	nie	nie	bd	nie
Peru	<i>ex ante</i>	0,45–1,45% / depozyty gwarantowane	nie	tak	nie	pożyczka od rządu; dostęp do rynku finansowego
Salwador	<i>ex ante</i>	0,3% / depozyty gwarantowane	nie	nie	bd	dofinansowanie przez bc
Trynidad i Tobago	<i>ex ante</i>	0,2% / depozyty ogółem	nie	nie	bd	pożyczka bc i dodatkowe składki banków i bc
Urugwaj	<i>ex ante</i>	bd	bd	nie	bd	bd
Wenezuela	<i>ex ante</i>	2,0% / depozyty gwarantowane	nie	nie	bd	pożyczki od rządu i bc

⁴⁰ Nie jest stosowane, choć teoretycznie Instytut może różnicować stawki opłat wg ryzyka.

Problemy i poglądy

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Wyspy Bahama	<i>ex ante</i>	0,05% / depozyty gwarantowane	nie	nie	bd	bd
AZJA						
Bangladesz	bd	bd	bd	bd	bd	bd
Filipiny	<i>ex ante</i>	1% / depozyty ogółem	nie	nie	bd	z bc lub rządu, emisja obligacji za zgodą Prezydenta
Indie	<i>ex ante</i>	0,05% / depozyty ogółem	nie	nie ⁴¹	bd	tak – bank centralny
Indonezja	<i>ex ante</i>	0,6% / depozyty gwarantowane	nie	tak ⁴²	bd	bd
Japonia	<i>ex ante</i>	0,0048% + 0,036% / depozyty gwarantowane	nie	nie	bd	emisja obligacji, pożyczki od instytucji finansowych oraz bc, dotacje rządowe
Kazachstan	<i>ex ante</i>	0,25% / depozyty gwarantowane	nie	nie ⁴³	fundusz docelowy ma wynieść 2% dep.gwarant. (do 2007 r. 5%).	bd
Korea	<i>ex ante</i>	0,5% / depozyty gwarantowane	1% kapitału (dla banków)	nie	bd	emisja obligacji pożyczki, dotacje rządowe, wprowadzenie opłaty dodatkowej ⁴⁴

⁴¹ Jest planowane.

⁴² Dopiero w fazie wdrażania.

⁴³ Jest planowane.

⁴⁴ Od 2003 r. specjalna opłata ma być płacona przez instytucje finansowe przez 25 lat i wynosi 0,001% średniej wielkości depozytów. Fundusze zebrane będą przeznaczone na dokończenie działań restrukturyzacyjnych i spłatę zobowiązań KDIC.

Bezpieczny Bank

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Oplata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Malezja	<i>ex ante</i>	0,5% / depozyty gwarantowane	bd	nie	bd	bd
Sri Lanka	<i>ex ante</i>	0,15% / depozyty ogółem	nie	nie	nie	nie
Tajwan	<i>ex ante</i>	0,06% / depozyty gwarantowane	nie	tak	bd	środki z banku centralnego
Wietnam	<i>ex ante</i>	0,15% / depozyty gwarantowane	nie	nie	bd	bd
AFRYKA I BLISKI WSCHÓD						
Afryka Środkowa	<i>ex ante</i>	0,15% depozytów oraz 0,5% należności nieregularnych	nie	tak	brak	bd
Algieria	<i>ex ante</i>	bd	nie	nie	nie	nie
Kenia	<i>ex ante</i>	0,15% /należności nieregularne (ale nie mniej niż 300 tys. KES)	nie	nie	20% depozytów	pożyczki banku centralnego
Nigeria	<i>ex ante</i>	0,9375% / depozyty ogółem	nie	nie	10-krotność kapitałów NDIC	kapitał początkowy od rządu, pożyczki rządowe
Tanzania	<i>ex ante</i>	0,1% / należności nieregularne	nie	nie	3% depozytów	kapitał początkowy od rządu, pożyczki bc
Uganda	<i>ex ante</i>	0,2% / depozyty ogółem	nie	nie	nie	kapitał początkowy od rządu, pożyczki rządowe
Zimbabwe	bd	bd	bd	bd	bd	bd

Problemy i poglądy

Kraj	Sposób gromadzenia funduszy	Max roczna składka/ Podstawa składki	Opłata wstępna	Zróżnicowanie składki	Docelowa wielkość funduszu	Dodatkowe źródła finansowania
Bahrajn	<i>ex post</i>	bd	bd	nie	nie dotyczy	bd
Jordania	<i>ex ante</i>	0,25% / depozyty ogółem	nie	nie	bd	pożyczki rządowe, pożyczki bc
Liban	<i>ex ante</i>	0,05% / rachunki kredytowe	nie	nie	bd	uzupełnianie środków przez rząd, pożyczki bc
Oman	<i>ex ante</i>	0,02% / depozyty ogółem	nie	nie	bd	50% wpłat od bc, pożyczki od rządu, bc i banków członkowskich

Tablica A4. Uczestnicy systemów gwarantowania

Kraj	Uczestnictwo w systemie	Podmioty objęte systemem
EUROPA		
– KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ		
Austria	obowiązkowe	banki komercyjne, spółdzielcze, kasy oszczędnościowe i kredytowe dla rolnictwa, kasy oszczędnościowe, banki hipoteczne
Belgia	obowiązkowe	banki ⁴⁵
Cypr	obowiązkowe	banki
Czechy	obowiązkowe	banki komercyjne, kasy oszczędnościowo-budowlane
Dania	obowiązkowe	banki komercyjne, hipoteczne, towarzystwa inwestycyjne
Estonia	obowiązkowe	banki ⁴⁶
Finlandia	obowiązkowe	banki komercyjne, oszczędnościowe i spółdzielcze

⁴⁵ Firmy maklerskie, inwestycyjne fundusze powiernicze objęte są systemem rekompensat dla inwestorów.

⁴⁶ Fundusze inwestycyjne i obowiązkowe fundusze emerytalne objęte są odpowiednio systemem rekompensat dla inwestorów i dla funduszy emerytalnych.

Bezpieczny Bank

Kraj	Uczestnictwo w systemie	Podmioty objęte systemem
Francja	obowiązkowe	banki należące do Związku Banków Francuskich, banki spółdzielcze, kasy kredytu miejskiego, specjalistyczne instytucje finansowe
Grecja	obowiązkowe	banki
Hiszpania	obowiązkowe	instytucje bankowe, kasy oszczędnościowe, spółdzielnie kredytowe
Holandia	obowiązkowe	banki ⁴⁷
Irlandia	obowiązkowe	banki, oszczędnościowe kasy budowlane
Litwa	obowiązkowe	banki, unie kredytowe ⁴⁸
Luksemburg	obowiązkowe	banki
Łotwa	obowiązkowe	banki
Malta	obowiązkowe	banki, które posiadają licencję na przyjmowanie depozytów od osób fizycznych
Niemcy – obow.	obowiązkowe	banki prywatne, publiczne, towarzystwa budowlane, instytucje, które nie przyjmują depozytów, a zajmują się działalnością inwestycyjną i brokerską
Niemcy – dobrow.	dobrowolne	prywatne banki komercyjne należące do Związku Banków Niemieckich
Polska	obowiązkowe	banki
Portugalia	obowiązkowe	banki
Słowacja	obowiązkowe	banki, towarzystwa budowlane
Słowenia	obowiązkowe	banki komercyjne i oszczędnościowe
Szwecja	obowiązkowe	banki
Węgry	obowiązkowe	banki komercyjne, spółdzielcze banki oszczędnościowe, krajowe banki oszczędnościowe, spółdzielnie kredytowe
Wielka Brytania	obowiązkowe	banki, oszczędnościowe kasy budowlane, unie kredytowe ⁴⁹
Włochy	obowiązkowe	banki komercyjne
– KRAJE SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ		
Albania	obowiązkowe	banki

⁴⁷ Instytucje zajmujące się obrotem papierami wartościowymi objęte są systemem rekompensat dla inwestorów.

⁴⁸ Biura maklerskie i spółki zarządzania aktywami objęte są systemem rekompensat dla inwestorów.

⁴⁹ Biura maklerskie i spółki inwestycyjne objęte są systemem rekompensat dla inwestorów, a towarzystwa ubezpieczeniowe systemem gwarantującym polisy ubezpieczeniowe.

Problemy i poglądy

Kraj	Uczestnictwo w systemie	Podmioty objęte systemem
Bośnia i Hercegowina	obowiązkowe	banki
Bułgaria	obowiązkowe	licencjonowane banki oraz ich oddziały zagraniczne; oddziały banków zagranicznych działających na terenie Bułgarii ⁵⁰
Chorwacja	obowiązkowe	banki
Czarnogóra	obowiązkowe	banki
Gibraltar	obowiązkowe	bd
Islandia	bd	bd
Liechtenstein	obowiązkowe	bd
Macedonia	obowiązkowe	banki i Domy (Towarzystwa) Oszczędnościowe
Norwegia	obowiązkowe	banki oszczędnościowe
Rosja	obowiązkowe	banki przyjmujące depozyty osób prywatnych
Rumunia	obowiązkowe	banki licencjonowane przez Narodowy Bank Rumunii
Serbia	obowiązkowe	banki i inne instytucje przyjmujące depozyty
Szwajcaria	dobrowolne	bd
Turcja	obowiązkowe	banki działające w Turcji oraz oddziały banków w Turcji
Ukraina	obowiązkowe	banki licencjonowane bez Państwowego Oszczędnościowego Banku Ukrainy
Wyspa Man	obowiązkowe	bd
AMERYKA PÓŁNOCNA		
Stany Zjednoczone	dobrowolne (dla b. krajowych obowiązkowe)	banki komercyjne, kasy oszczędnościowo pożyczkowe (S&L)
Kanada	obowiązkowe	instytucje przyjmujące depozyty detaliczne
AMERYKA ŁACIŃSKA		
Argentyna	obowiązkowe	banki komercyjne i niebankowi pośrednicy finansowi
Boliwia	obowiązkowe	bd
Brazylia	obowiązkowe	banki komercyjne i instytucje kredytowe
Chile	obowiązkowe	banki i inne instytucje finansowe
Dominikana	obowiązkowe	bd
Ekwador	obowiązkowe	instytucje finansowe

⁵⁰ Pod warunkiem, że w kraju pochodzenia centrali banku nie ma systemu gwarantowania depozytów albo istniejący system nie obejmuje gwarancjami oddziałów zagranicznych lub przewiduje dla nich gwarancje niższe niż w systemie bułgarskim.

Bezpieczny Bank

Kraj	Uczestnictwo w systemie	Podmioty objęte systemem
Gwatemala	obowiązkowe	bd
Honduras	obowiązkowe	instytucje depozytowe
Jamajka	obowiązkowe	instytucje depozytowe
Kolumbia	obowiązkowe	banki komercyjne i inne instytucje kredytowe
Meksyk	obowiązkowe	banki komercyjne i uniwersalne
Nikaragua	obowiązkowe	bd
Paragwaj	obowiązkowe	bd
Peru	obowiązkowe	instytucje depozytowe
Salwador	obowiązkowe	banki komercyjne i inne instytucje finansowe
Trynidad i Tobago	obowiązkowe	bankowe i nie-bankowe instytucje finansowe
Urugwaj	obowiązkowe	bd
Wenezuela	obowiązkowe	banki i inne instytucje finansowe
Wyspy Bahama	obowiązkowe	banki i korporacje finansowe
AZJA		
Bangladesz	bd	bd
Filipiny	obowiązkowe	banki i inni pośrednicy finansowi
Indie	obowiązkowe ⁵¹	banki komercyjne, regionalne banki wiejskie, banki lokalne, banki spółdzielcze ⁵²
Indonezja	obowiązkowe	bd
Japonia	obowiązkowe	banki
Kazachstan	obowiązkowe	banki
Korea	obowiązkowe	banki, firmy ubezpieczeniowe, biura maklerskie, banki kupieckie, kasy oszczędnościowe, spółdzielcze kasy kredytowe
Malezja	obowiązkowe	bd
Sri Lanka	dobrowolne	bd

⁵¹ Dla banków spółdzielczych obowiązkowe w stanach czy terytoriach związkowych, które zaakceptowały prawo rozszerzające kompetencje banku centralnego co do zamknięcia czy restrukturyzacji tych banków.

⁵² Objęcie gwarancjami banków spółdzielczych uzależnione jest od zaakceptowania przez poszczególne stany czy terytoria związkowe prawa rozszerzającego kompetencje banku centralnego co do zamknięcia czy restrukturyzacji tych banków.

Problemy i poglądy

Kraj	Uczestnictwo w systemie	Podmioty objęte systemem
Tajwan	obowiązkowe od 1999 r.	wszystkie instytucje finansowe uprawnione do przyjmowania depozytów oraz fundusze powiernicze ⁵³
Wietnam	obowiązkowe	banki i inni pośrednicy finansowi
AFRYKA I BLISKI WSCHÓD		
Afryka Środkowa	dobrowolne	bd
Algieria	obowiązkowe	bd
Kenia	obowiązkowe	banki, niebankowe instytucje finansowe, tow. budowlane
Nigeria	obowiązkowe	banki uniwersalne
Tanzania	obowiązkowe	banki, niebankowe instytucje finansowe
Uganda	obowiązkowe	banki, instytucje kredytowe
Zimbabwe	bd	bd
Bahrajn	obowiązkowe	bd
Jordania	obowiązkowe (nie dotyczy banków islamskich)	banki, inne instytucje finansowe gromadzące depozyty, oddziały banków zagranicznych, banki islamskie – możliwość przystąpienia
Liban	obowiązkowe	bd
Oman	obowiązkowe	bd

Tablica A5. Zarządzanie instytucjami gwarancyjnymi

Kraj	Źródła finansowania	Sposób zarządzania systemem
EUROPA		
- KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ		
Austria	mieszane	prywatne
Belgia	mieszane	mieszane
Cypr	prywatne	mieszane
Czechy	mieszane	mieszane
Dania	mieszane	mieszane
Estonia	mieszane	mieszane
Finlandia	mieszane	prywatne

⁵³ W szczególności banki krajowe, związki spółdzielni kredytowych, departamenty kredytowe związków rolników, departamenty kredytowe związków rybackich, oddziały banków zagranicznych.

Bezpieczny Bank

Kraj	Źródła finansowania	Sposób zarządzania systemem
Francja	prywatne	prywatne
Grecja	prywatne	mieszane
Hiszpania	mieszane	mieszane
Holandia	mieszane	bank centralny
Irlandia	prywatne	bank centralny
Litwa	mieszane	publiczne
Luksemburg	prywatne	prywatne
Łotwa	mieszane	mieszane
Malta	prywatne	mieszane
Niemcy – obow. i dobrow.	prywatne	prywatne
Polska	mieszane	mieszane
Portugalia	mieszane	mieszane
Słowacja	mieszane	mieszane
Słowenia	prywatne	bank centralny
Szwecja	mieszane	publiczne
Węgry	mieszane	mieszane
Wielka Brytania	prywatne	publiczne
Włochy	mieszane	prywatne
– KRAJE SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ		
Albania	mieszane	publiczne
Bośnia i Hercegowina	prywatne	publiczne
Bułgaria	mieszane	publiczne z udziałem środowiska bankowego ⁵⁴
Chorwacja	mieszane	publiczne
Czarnogóra	prywatne	publiczne
Gibraltar	prywatne	mieszane
Islandia	prywatne	publiczne
Liechtenstein	prywatne	publiczne
Macedonia	mieszane	publiczne
Norwegia	mieszane	prywatne
Rosja	bd	publiczne
Rumunia	mieszane	publiczne

⁵⁴ W 5-osobowym Zarządzie banki komercyjne mają jednego przedstawiciela.

Problemy i poglądy

Kraj	Źródła finansowania	Sposób zarządzania systemem
Serbia	prywatne	publiczne
Szwajcaria	prywatne	prywatne
Turcja	mieszane	publiczne
Ukraina	mieszane	publiczne
Wyspa Man	prywatne	publiczna
AMERYKA PÓŁNOCNA		
Stany Zjednoczone	mieszane	publiczne
Kanada	mieszane	publiczne
AMERYKA ŁACIŃSKA		
Argentyna	prywatne	prywatne
Boliwia	prywatne	publiczne
Brazylia	prywatne	prywatne
Chile	publiczne	publiczne
Dominikana	mieszane	publiczne
Ekwador	publiczne	publiczne
Gwatemala	mieszane	publiczne
Honduras	mieszane	mieszane
Jamajka	mieszane	publiczne
Kolumbia	prywatne	publiczne
Meksyk	mieszane	publiczne
Nikaragua	prywatne	publiczne
Paragwaj	bd	publiczne
Peru	mieszane	mieszana
Salwador	mieszane	mieszane
Trynidad i Tobago	mieszane	publiczne
Urugwaj	bd	publiczne
Wenezuela	mieszane	prywatne
Wyspy Bahama	prywatne	publiczne
AZJA		
Bangladesz	mieszane	publiczne
Filipiny	mieszane	mieszane
Indonezja	bd	publiczne
Indie	mieszane	publiczne
Japonia	mieszane	mieszane

Bezpieczny Bank

Kraj	Źródła finansowania	Sposób zarządzania systemem
Kazachstan	prywatne	publiczne
Korea	mieszane	publiczne
Malezja	prywatne	publiczne
Sri Lanka	mieszane	publiczne
Tajwan	mieszane	publiczne
Wietnam	bd	publiczne
AFRYKA I BLISKI WSCHÓD		
Afryka Środkowa	bd	publiczne
Algieria	mieszane	mieszane
Kenia	mieszane	publiczne
Nigeria	mieszane	publiczne
Tanzania	mieszane	publiczne
Uganda	mieszane	publiczne
Zimbabwe	bd	mieszane
Bahrajn	prywatne	publiczne
Jordania	prywatne	publiczne
Liban	mieszane	publiczne
Oman	mieszane	publiczne

ANEKS II

KRAJE STOSUJĄCE RÓŻNICOWANIE STAWEK OPŁAT NA FUNDUSZ GWARANCYJNY WEDŁUG RYZYKA ZWIĄZANEGO Z DZIAŁALNOŚCIĄ BANKÓW

Metody zaawansowane

USA¹

Przez pierwsze 60 lat amerykańska *Federal Deposit Insurance Corporation* stosowała jednolitą liniową stawkę opłat dla wszystkich banków. Jej wysokość była zapisana w statucie Korporacji i mogła być zmieniona jedynie przez Kongres USA. Stawka odnosiła się do depozytów. W tym czasie Korporacja mogła zmieniać stawki, ale nie różnicować ich według ryzyka, a jedynie dostosowywać do wielkości pobieranego funduszu.

Na początku lat 90. zaczęto rozważać wprowadzenie systemu różnicowania składek banków. Ustalono, że FDIC powinna w swej ocenie kierować się szeroko akceptowanymi w kraju miarami obiektywnymi i subiektywnymi: współczynnikami kapitałowymi na podstawie raportów finansowych wypełnianych przez banki kwartalnie na potrzeby agencji regulacyjnych oraz ratingami nadzorców (CAMELS) z kontroli na miejscu. Jako że stosowany wskaźnik kapitałowy nie mierzy wielu ważnych aspektów działalności banku, które są oceniane w czasie inspekcji na miejscu, uwzględnia się obie miary. Jest to o tyle łatwe, że FDIC ma regularny i systematyczny dostęp do raportów z tych kontroli we wszystkich instytucjach członkowskich. Sama FDIC egzaminuje stanowe banki nie będące członkami Systemu Rezerwy Federalnej (około 5000 spośród 8000 banków) oraz dostaje raporty z kontroli w pozostałych instytucjach członkowskich. Według prawa wszystkie ubezpieczone banki i instytucje oszczędnościowe muszą mieć inspekcje na miejscu corocznie (dla małych banków o dobrym ratingu co 19 miesięcy, w największych są kontrolerzy – rezydenci, a najsłabsze banki mogą być kontrolowane częściej). Ratingi są tajne. Według współczynnika kapitałowego oraz ratingu FDIC banki umieszczane są w matrycy o 9 polach. Ogromna większość banków (a także instytucji oszczędnościowych) jest obecnie w najlepszej grupie 1A.

¹ Na podstawie: General Guidance for Developing Differential Premium Systems, IADI, luty 2005 oraz A brief history of deposit insurance in United States, FDIC 1998, Draft 2004–2009 Strategic Plan – FDIC 2004 r. (dostępne na www.fdic.gov).

Bezpieczny Bank

Zasady kwalifikowania do poszczególnych kategorii ratingowych:

A – dobre instytucje z najwyżej kilkoma mniejszymi słabościami, o ocenie CAMELS 1 lub 2,

B – instytucje o słabych punktach, które nie poprawione mogą znacznie osłabić instytucję i doprowadzić do strat FDIC, o ocenie CAMELS 3,

C – instytucje o dużym prawdopodobieństwie strat, jeśli właściwe czynności nie zostaną podjęte przez FDIC, o ocenie CAMELS 4 lub 5.

Zasady kwalifikowania do poszczególnych kategorii kapitałowych:

1 – dobrze dokapitalizowane – współczynnik adekwatności kapitałowej czyli stosunek kapitału do aktywów ważonych ryzykiem (risk based capital ratio) $\geq 10\%$; lub współczynnik: kapitał 1-szej kategorii do aktywów ważonych ryzykiem $\geq 6\%$; lub współczynnik: kapitał 1-szej kategorii do aktywów rzeczywistych ogółem $\geq 5\%$;

2 – właściwie dokapitalizowane – współczynnik: kapitał do aktywów ważonych ryzykiem $\geq 8\%$; lub współczynnik: kapitał 1-szej kategorii do aktywów ważonych ryzykiem $\geq 4\%$; lub współczynnik: kapitał 1-szej kategorii do aktywów rzeczywistych ogółem $\geq 4\%$;

3 – niedokapitalizowane – wszystkie pozostałe banki.

Pierwszy system oparty na różnicowanych składkach wszedł w życie 1 stycznia 1993 r. Był on stworzony według poniższych zasad:

- ❖ przejrzystość, sprawiedliwość, łatwość zrozumienia,
- ❖ niepogarszanie sytuacji słabych banków,
- ❖ tworzenie dochodu dla Korporacji, tak aby w ciągu 15 lat zniwelować koszty upadłości z lat 80.,
- ❖ bodźcowanie banków do bezpiecznej działalności,
- ❖ przejściowy okres między liniową a stałym systemem składek zróżnicowanych,
- ❖ najniższa stawka 0,23% równa jest stawce płaconej wcześniej przez wszystkie instytucje.

Dobra kondycja gospodarki oraz systemu bankowego pozwoliły na szybsze od planowanego osiągnięcie docelowego poziomu funduszu dla banków – w 1995 r. Stało się możliwe obniżenie składek oraz rozszerzenie spreadu między stawkami. Spread powiększył się z 8 do 27 punktów, a stawka dla najsłabszych banków pozostała bez zmiany. Krytycy nadal uważali jednak, że różnice są zbyt małe i spread mógłby wynosić nawet 100 punktów bazowych. Drugi fundusz dla instytucji oszczędnościowych nie uzyskał wówczas poziomu docelowego i stawki pozostały niezmienione aż do końca 1996 r., kiedy to w specjalny sposób dokapitalizowano ten fundusz.

Ponieważ sytuacja w sektorze ulegała dalszej poprawie, kontynuowano obniżanie stawek opłat. Wprowadzono założenie, że banki kategorii 1A nie wpłacają żadnej składki, jeśli wielkość docelowa funduszu, czyli 1,25% depozytów ubezpieczonych, jest osiągnięta. Jednocześnie najgorzej ocenionym bankom stawki obni-

Problemy i poglądy

zono tylko nieznacznie. Przyjęto założenie, że nawet po osiągnięciu wymaganego stopnia kapitalizacji funduszu muszą one ponosić koszty uczestnictwa w systemie. Spread pozostał taki sam – 27 punktów.

Kategoria kapitałowa	Rating		
	A	B	C
1. Dobrze dokapitalizowany	0%	0,3%	0,17%
2. Właściwie dokapitalizowany	0,3%	0,10%	0,24%
3. Niedokapitalizowany	0,10%	0,24%	0,27%

System różnicujący stawki opłat okazał się w USA bardzo efektywny. Fundusz został dokapitalizowany szybciej niż początkowo zakładano (choć wpłynęła na to z pewnością również silna gospodarka i stabilny system bankowy w tym okresie). System jest bardziej sprawiedliwy dla jego uczestników, a spread daje pewne bodźce dla słabszych banków w kierunku poprawy ich bezpieczeństwa. W toku wieloletnich doświadczeń zidentyfikowano słabe punkty obowiązującego systemu. Należą do nich:

- ❖ osiągnięcie docelowego poziomu funduszu wymaga według FDIC podniesienia stawki i uzupełnienia środków w ciągu roku, więc może zdarzyć się, iż silny wzrost stawek opłat może przypaść przy osłabionej gospodarce i gorszej koniunkturze,
- ❖ jeśli stopień kapitalizacji funduszu jest właściwy, FDIC nie może ustalić żadnej stawki dla banków kategorii 1A, nawet jeśli przynoszą one jakieś ryzyko,
- ❖ zbyt słabo system różnicuje banki, skoro ponad 90% z nich jest w jednej najlepszej grupie, choć wiadomo, że prowadzą one zróżnicowaną działalność o różnorodnym profilu ryzyka.

Obecnie wprowadzane zmiany ustaliły zakres funduszu docelowego w przedziale od 1,15 do 1,50% depozytów gwarantowanych zamiast wcześniej obowiązującej wielkości 1,25%. Dodatkowo, FDIC będzie mogła nałożyć na banki stawkę opłat nawet, gdy docelowy poziom zostanie osiągnięty.

KANADA²

W Kanadzie przez wiele lat funkcjonował system opłat oparty o stawki liniowe jednolite dla wszystkich banków. Od 1995 roku prowadzono prace nad klasyfikacją banków według ryzyka ich działalności. Zmiany miały na celu dać bankom bodźce do unikania ryzyka poprzez zmniejszenia stawek dla instytucji bardziej bezpiecznych. W czasie tworzenia systemu rozważano wiele modeli, w tym model różnicowania składek stosowany w amerykańskiej FDIC, model TRAM Banku Anglii

² Na podstawie: *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005 oraz wiadomości ze strony www.cdic.ca.

Bezpieczny Bank

oraz metody używane przez agencje ratingowe. Uznano, że system powinien być stosunkowo prosty, by efektywnie klasyfikować banki do różnych kategorii.

Kryteria	Maksymalna cena
Kryteria ilościowe	
1. adekwatność kapitałowa	20
2. rentowność: – zwrot z aktywów ważonych ryzykiem	5
– średnia zmienność dochodu netto	5
– zmienność dochodu netto	5
3. efektywność (wskaźnik efektywności)	5
4. jakość aktywów (aktywa netto o obniżonej wartości, w tym niezrealizowane straty, do wielkości kapitału regulacyjnego)	5
5. koncentracja aktywów: – wskaźnik koncentracji zagregowanych aktywów	5
– wskaźnik koncentracji aktywów na rynku mieszkaniowym	5
– wskaźnik koncentracji aktywów w sektorze przemysłowym	5
<i>Razem</i>	<i>60</i>
Kryteria jakościowe	
1. ocena wydana przez władze regulacyjne	35
2. inne informacje (np. ratingi agencji, fakt uzyskania pomocy z CDIC)	5
<i>Razem</i>	<i>40</i>
Ocena ilościowa i jakościowa łącznie	100

Od stycznia 1998 roku zarząd CDIC zmienił system opłat banków. Począwszy od 1999 r. są to składki ważne ryzykiem. Wszystkie banki podzielono na 4 grupy, każdej z nich odpowiada inny procentowy udział w finansowaniu funduszu gwarancyjnego. Kwalifikacja banku do grupy następuje na podstawie analizy wielu czynników jakościowych i ilościowych, ujętych w powyższej tabeli.

20 punktów przyznawanych w kategorii adekwatności kapitałowej świadczy o dużej wadze przykładanej przez CDIC do znaczenia kapitału regulacyjnego w zabezpieczaniu niekorzystnych zmian w jakości aktywów i zyskach. Z drugiej strony aż 35 punktów przyznaje się za dobrą ocenę ratingową, co z kolei świadczy o zaufaniu do regulatorów i innych ciał oceniających. Jednak nawet największy kapitał nie uratuje instytucji, która ma problemy z jakością aktywów, czy prowadzi zbyt ryzykowną działalność. Dlatego też oceniane są te czynniki ilościowe, które pozwalają instytucji na zachowanie jej kapitału. Maksymalna ocena w ramach analizy ilościowej wynosi 60 punktów, zaś w ramach analizy jakościowej 40 punktów. W zależności od łącznej sumy punktów podzielono banki na 4 kategorie i następnie

Problemy i poglądy

dla każdej z grup ustalono inną wysokość składki. Aby bankom z trzeciej i czwartej kategorii umożliwić poprawę oceny, przewidziano okres przejściowy: przez pierwsze 2 lata – 1999, 2000 – nie były stosowane zróżnicowane składki. Początkowa składka z 1999 r. wynosiła odpowiednio od 0,04 do 0,33, a następnie od 2002 roku od 0,02 do 0,16. Redukcje te były wynikiem wyeliminowania deficytu CDIC oraz konsekwentnego redukowania zapotrzebowania CDIC na fundusze.

Według władz CDIC system czterech kategorii jest odpowiedni. Większe zróżnicowanie banków skutkowałoby mniejszymi różnicami między kategoriami, a co za tym idzie mniejszymi bodźcami dla banków. Z uwagi na zezwolenie dla banków, które nie pobierają depozytów detalicznych na wyjście z CDIC oraz koncentrację sektora nie ma konieczności wprowadzenia większej liczby kategorii. Różnica między wielkościami składki dla poszczególnych kategorii banków oddziałuje na sektor na dwa sposoby. Po pierwsze wyższa składka jest negatywnie odczuwana przez banki gorsze, a po drugie władze banków znają kategorię do której należy ich bank.

Liczba punktów	Kategoria składki	Składka jako % gwarantowanych depozytów (od 2005 r.)
80 i więcej	1	0,01389
65–79	2	0,02778
50–64	3	0,05556
49 i mniej	4	0,11111

Początkowo instytucje członkowskie przez 3 lata nie mogły upubliczniać wiadomości o kategorii do której należą oraz o żadnym ze składników oceny. Ponadto wprowadzono pewien okres przejściowy. W pierwszym roku funkcjonowania nowego systemu ogólna ocena ilościowa każdej instytucji była powiększana o 20%. W drugim roku o 10%. Instytucje członkowskie CDIC niezadowolone z otrzymanej oceny mają możliwość jej zakwestionowania. Członkowie systemu do końca kwietnia każdego roku muszą dostarczyć wymaganych informacji ilościowych.

CDIC podejmuje obecnie prace nad przeglądem przyjętych rozwiązań. W szczególności dotyczyć ma on stosowanych analiz ilościowych, wpływu zmian w otoczeniu, w tym NUK oraz nowych standardów rachunkowych na system, obowiązującej alokacji punktów między kryteriami i ich składnikami.

FRANCJA³

Od 1999 roku działa we Francji jednolity Fundusz Gwarantowania Depozytów (FGD – *Fonds de garantie des depots*) finansowany *ex ante*. Wysokość składek określana jest z góry na każdy rok tak, aby nie powodowało to zakłóceń w funkcjonowaniu systemu bankowego. Wpłaty instytucji członkowskich mają postać certyfikatów członkowskich, opłat rocznych i depozytów gwarancyjnych. Ustalono minimalną wielkość wpłaty rocznej oraz wielkość wpłaty początkowej (4000 EUR), która miała miejsce przede wszystkim w 1999 roku. Natomiast instytucje kredytowe przystępujące do Funduszu w trakcie jego funkcjonowania będą musiały płacić przez 5 lat składki półroczne zwiększone o 10%. Ma to na celu uwzględnienie faktu, iż przystępują one do Funduszu posiadającego już środki z wpłat dokonanych przez inne instytucje.

Obecnie opłaty roczne wnoszone są w 2 półrocznych ratach. Połowa składki przekazywana jest do FGD. Od wpłaty tej instytucja kredytowa uzyskuje kredyt podatkowy, który może odliczyć od należnego państwu podatku obciążającego instytucje kredytowe. Druga część ma postać depozytu gwarancyjnego, który pozostaje w dyspozycji danej instytucji kredytowej przez 5 lat. Podział ten wynika z jednej strony z dążenia do zapewnienia Funduszowi niezbędnych środków, a z drugiej do pozostawienia w instytucjach środków aktualnie niepotrzebnych. Wielkość opłat zależy od wielkości depozytów oraz wielkości ryzyka przypisywanego każdej instytucji kredytowej. Podstawą obliczeń składki jest suma kwot depozytów gwarantowanych (KD), czyli wszystkie depozyty i inne fundusze zwrotne w euro wymagalne we Francji i jej departamentach zamorskich. Ryzyko mierzone jest kwotą ryzyka brutto (KRB). KRB to 1/3 portfela kredytowego danej instytucji kredytowej (jest to czynnik ilościowy). Podstawa netto (PN) składki to zatem:

$$PN = KD + KRB$$

Następnie obliczany jest syntetyczny wskaźnik ryzyka (SWR) będący średnią arytmetyczną 4 mierników (jest to czynnik uwzględniający czynniki jakościowe):

- 1) współczynnik wypłacalności (relacja funduszy własnych podstawowych do aktywów ważonych ryzykiem)

Wielkość współczynnika wypłacalności	Noty
$\geq 9\%$	1
$< 9\%$	2
$< 6\%$	3

³ Na podstawie: Ryszard Wierzba, *System gwarantowania depozytów bankowych we Francji*, Bank i Kredyt nr 3/2001 oraz *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005.

Problemy i poglądy

- 2) wskaźnik rentowności działalności operacyjnej (wyrażony przez globalny współczynnik netto działalności operacyjnej GWNDO obliczany jako relacja sumy kosztów ogólnych, odpisów amortyzacyjnych i odpisów netto na rezerwy celowe do wyniku ogólnego z działalności operacyjnej, który odpowiada marży brutto osiągniętej przez instytucję kredytową z jej bieżącej działalności operacyjnej)

Poziom GWNDO	Noty
< 65%	1
65% ≤ GWNDO < 70%	1,5
70% ≤ GWNDO < 75%	2
75% ≤ GWNDO < 85%	2,5
85% ≤ GWNDO lub < 0%	3

- 3) współczynnik podziału ryzyka (relacja sumy 10 największych aktywów finansowych obciążonych ryzykiem nie podlegających refinansowaniu przez instytucję Europejskiego Systemu Banków Centralnych, do funduszy własnych podstawowych danej instytucji kredytowej)

Suma 10 największych aktywów finansowych obciążonych ryzykiem nie podlegających refinansowaniu przez ESBC	Noty
< 30% funduszy własnych podstawowych	1
≥ 30% oraz < 60% funduszy własnych podstawowych	2
≥ 60% funduszy własnych podstawowych	3

- 4) miernik transformacji (relacja różnicy aktywów i pasywów długoterminowych – powyżej 1 roku – do funduszy własnych, miernik liczony jest jako średnia z trzech kolejnych okresów)

Poziom współczynnika transformacji	Noty
< 100%	1
100% ≤ oraz < 200%	2
≥ 200%	3

Każdy z 4 mierników otrzymuje zatem notę ryzyka w skali od 1 do 3 (1 oznacza najmniejsze ryzyko, 3 największe). Obliczony na ich podstawie SWR jest potrzebny do określenia współczynnika ryzyka (WR) dla danej instytucji kredytowej:

$$WR = 0,15 \times SWR + 0,7$$

Równanie to przedstawia zależność między WR i SWR wynikającą z faktu, iż:

Bezpieczny Bank

- ❖ syntetycznemu wskaźnikowi ryzyka poziomu 1 odpowiada współczynnik ryzyka 85%,
- ❖ syntetycznemu wskaźnikowi ryzyka poziomu 2 odpowiada współczynnik ryzyka 100%,
- ❖ syntetycznemu wskaźnikowi ryzyka poziomu 3 odpowiada współczynnik ryzyka 115%.

Następnie określana jest wielkość netto ryzyka (WNR):

$$\text{WNR} = \text{PN} \times \text{WR},$$

oraz udziału netto w ryzyku (UNR), czyli iloczyn wielkości netto ryzyka danej instytucji kredytowej oraz sumy wielkości netto ryzyka wszystkich instytucji kredytowych. Jest to zatem udział ryzyka danej instytucji w ryzyku wszystkich instytucji kredytowych. Obliczana wielkość służy ostatecznie do wyznaczenia składki płaconej przez daną instytucję według wzoru:

$$\text{Składka} = \text{UNR} \times \text{kwota składki do podziału}$$

Kwota składki do podziału ustalana jest co roku. Nowi członkowie wpłacają składkę dodatkową (SD) według formuły:

$$\text{SD} = \text{UNR} \times 10\% \text{ całkowitej kwoty składek wpłacanej przez pozostałych członków Funduszu.}$$

WŁOCHY⁴

Systemem gwarancyjnym dla banków komercyjnych we Włoszech zarządza *Fondo Interbancario di Tutella dei Depositi* (Międzybankowy Fundusz Ochrony Depozytów). Środki na wypłaty gwarancyjne oraz na akcje sanacyjne zbierane są *ex post*. Składają się one z dwóch części. Część stała to coroczne wpłaty członków systemu na pokrycie kosztów działania biura Funduszu (w 2003 r. wszystkie banki wpłacały po 2600 EUR). Wpłaty ustalane są w proporcji do udziału zobowiązań poszczególnych banków w ogólnej kwocie zobowiązań sektora bankowego. Część zmienna wpłacana jest w przypadku konieczności dokonania wypłat. Banki są zobligowane do udostępnienia w razie potrzeby Funduszowi kwoty w wysokości od 0,4 do 0,8% ogólnej wielkości zobowiązań. Jeżeli na skutek podjętej interwencji

⁴ Na podstawie: H. Polijaniuk, T. Obal, *Zasady finansowania zagranicznych instytucji gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 1/2(12/13)/2001, T. Obal, *Włoski system gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank 2-3(3-4)/1998 oraz *The FIDT's monitoring system of bank riskiness and risk-based contribution*, opracowanie FITD, Rzym, styczeń 2006, dostępne na: www.fitd.it.

Problemy i poglądy

wielkość dostępnych środków spadnie poniżej 0,4% zobowiązań ogółem, banki są zobligowane do uzupełnienia brakujących środków w ciągu 4 lat.

RYZIKO			
Wskaźnik A1 kredyty zagrożone / fundusze własne – przewidywane straty na kredytach + fundusze podporządkowane			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom kryzysowy
do 20%	od 20% do 30%	od 30% do 50%	ponad 50%
WYPLACALNOŚĆ			
Wskaźnik B1 fundusze własne do celów nadzorczych / kapitałowe wymogi nadzorcze			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom kryzysowy
ponad 110%	od 100% do 110%	od 90% do 100%	poniżej 90%
DOSTOSOWANIE TERMINÓW			
Reguła 1			
Nieruchomości + akcje posiadane przez bank \leq fundusze własne do celów nadzorczych			
Reguła 2			
Aktywa długoterminowe + 0,5 aktywa średnioterminowe \leq odpowiednio wazone pasywa długo i średnio terminowe			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom kryzysowy
dwie reguły spełnione	jedna reguła nie spełniona	dwie reguły niespełnione	–
RENTOWNOŚĆ			
Wskaźnik D1 koszty operacyjne / wynik na działalności bankowej			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom kryzysowy
do 70%	do 80%	do 90%	ponad 90%
Wskaźnik D2 Saldo rezerw / wynik finansowy brutto			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom kryzysowy
do 40% lub wynik na rezerwach ≥ 0	do 50%	do 60%	powyżej 60% lub zysk brutto < 0
Wskaźnik ten liczony jest tylko wtedy, kiedy licznik i mianownik jest dodatni.			

Bezpieczny Bank

Wysokość opłat ustalana jest w oparciu o relację wielkości zobowiązań banków do zobowiązań ogółem sektora bankowego, z uwzględnieniem wielkości banku oraz stopnia ryzyka, którym obarczona jest działalność banku. Sam system oceny banków jest oparty na skomplikowanym algorytmie. Polega na wyliczaniu liczbowego współczynnika agregatowego odnoszącego się do ryzyka portfela kredytowego banku, jego adekwatności kapitałowej, dostosowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów oraz rentowności.

W tablicy przedstawione na str. 215 zostały ujęte stosowane wskaźniki dla każdej kategorii oraz ich wartości dla każdej z klas.

W zależności od wskaźników odpowiednich dla tych kategorii klasyfikuje się banki do jednej z czterech klas: normalny, podwyższonej uwagi, ostrzegawczy, kryzysowy. Dla każdej z tych klas przypisywana jest ocena punktowa wg zasady:

	poziom normalny	poziom podwyższonej wagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
A1	0	2	4	8
B1	0	1	2	4
C	0	1	2	–
D1	0	1	2	4
D2	0	1	2	4

Suma ocen punktowych odpowiednich dla każdego wskaźnika składa się na zagregowany wskaźnik. Jeśli wynosi on:

- ❖ od 0 do 3, to bank ma uregulowaną pozycję,
- ❖ od 4 do 5, to bank jest w pozycji podwyższonej uwagi,
- ❖ od 6 do 7, to bank jest na poziomie ostrzegawczym,
- ❖ od 8 do 10, to bank podlega karze,
- ❖ od 11 do 12, to bank jest w sytuacji kryzysowej,
- ❖ powyżej zaś 12 bank może zostać usunięty z systemu gwarantowania depozytów.

Na podstawie wskaźnika zagregowanego ustalana jest wielkość stawki opłat. Po pierwsze stosuje się czynnik korygujący uzależniony od wielkości banku – w przypadku banków mniejszych opłaty mogą być zwiększane o 7,5%, w przypadku banków większych – zmniejszane o 7,5%, a po drugie wyliczany jest współczynnik ważony w oparciu o dane za trzy ostatnie półrocza. Większe wagi przypisuje się wskaźnikom z bliższego okresu. Opłaty na rzecz Funduszu zwiększają się przy wartości zagregowanego wskaźnika ważonego na poziomie powyżej 3.

Problemy i poglądy

TAJWAN⁵

Stawka opłat na *Central Deposit Insurance Corporation* CDIC proponowana jest przez Korporację, a zatwierdzana przez Ministra Finansów. Początkowo funkcjonowała tu stawka liniowa, zaś wraz z wprowadzeniem obowiązkowego systemu ochrony depozytów od 1 lipca 1999 roku wprowadzono stawkę różnicowaną według ryzyka według systemu *Risk-Based Premium Scheme* RBPS zatwierdzonego przez Ministra Finansów. Głównymi celami tego systemu było zapewnienie sprawiedliwego systemu opłat oraz spowodowanie, by banki prowadziły bezpieczną i przejrzystą działalność. Przy jego ustalaniu wzorowano się na rozwiązaniach i doświadczeniach amerykańskiej FDIC.

Według *Examination Data Rating System* w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania dla Krajowych Instytucji Finansowych banki dzielone są na trzy grupy w ramach każdej z trzech kategorii adekwatności kapitałowej. W rezultacie daje to matrycę zbudowaną z 9 grup ryzyka. Następnie grupom tym przydzielana jest jedna z trzech stawek opłaty. Od 1 lipca 1999 roku stawki opłat wynosiły: 0,015%, 0,0175%, 0,02%. Od 1 stycznia 2000 roku, w związku z kapitalizacją funduszu podniesiono je i wynoszą: 0,05%, 0,055%, 0,06%.

Adekwatność kapitałowa	Ocena ratingowa		
	A	B	C
– dobrze dokapitalizowany	0,05%	0,05%	0,055 %
– właściwie dokapitalizowany	0,05%	0,055 %	0,06%
– niedokapitalizowany	0,055 %	0,06%	0,06%

Klasyfikacja do poszczególnych grup według adekwatności kapitałowej:

Adekwatność kapitałowa	Poziom adekwatności	Warunki dla banków*
– dobrze dokapitalizowany	1	Współczynnik wypłacalności \geq 12%
– właściwie dokapitalizowany	2	Współczynnik wypłacalności \geq 8%
– niedokapitalizowany	3	Współczynnik wypłacalności $<$ 8%

* Inne warunki ustalono dla innych instytucji finansowych będących członkami systemu (*community financial institution*).

⁵ Na podstawie: *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005.

Bezpieczny Bank

Klasyfikacja do poszczególnych grup według oceny ratingowej instytucji:

Ocena ratingowa	Warunek dla instytucji finansowej
A	Wynik oceny ≥ 65 , czyli instytucje dobre o małych słabościach ewentualnie
B	Wynik oceny ≥ 50 , czyli instytucje o pewnych słabych punktach, które nie poprawione mogą skutkować wyraźnym pogorszeniem sytuacji instytucji
C	Wynik oceny < 50 , czyli instytucje słabe o dużym prawdopodobieństwie strat

W ramach oceny ratingowej brane są pod uwagę następujące elementy: adekwatność kapitałowa, jakość aktywów, zdolności kierownictwa, dochodowość, płynność, wrażliwość na ryzyko rynkowe, czyli jest ona oparta na systemie CAMELS.

TURCJA⁶

System opłat *Savings Deposit Insurance Fund* SDIF opiera się na liniowej stawce dla wszystkich banków oraz dodatkowej ustalonej według ryzyka indywidualnego. Podstawowa składka wynosi 12,5 punktów bazowych i jest odnoszona do depozytów. SDIF posiłkuje się danymi nadzoru, czyli BRSA, aby oszacować stawkę dodatkową. Inne niezbędne informacje Fundusz uzyskuje od banków. Wysokości stawek nie są ujawniane publiczności (ale sprawozdania finansowe są kwartalnie publikowane i zawierają podstawowe wskaźniki). W systemie różnicowania składki dodatkowej wyższe stawki ustalone są dla bardziej ryzykownych banków.

Mechanizm określania składki dodatkowej opiera się na dodaniu do składki podstawowej punktów bazowych według poniższych zasad:

- ❖ 2 punkty dla banków o współczynniku adekwatności kapitałowej $\geq 8\%$ ale $< 12\%$,
- ❖ 5 punktów dla banków o współczynniku adekwatności kapitałowej $< 8\%$,
- ❖ 1 punkt dla banków o średniej arytmetycznej współczynnika: nieskonsolidowana pozycja netto z wymiany walut/fundusze własne powyżej 20%,
- ❖ 3 punkty dla banków o kredytach ogółem przewyższających ustalone limity,
- ❖ 1 punkt dla banków o wskaźniku wątpliwe kredyty/kredyty ogółem powyżej 5%,
- ❖ 1 punkt dla banków o wartości netto jednostek zależnych, materialnych aktywów trwałych, wydatków w gotówce i odroczonej podatku większej od wielkości kapitału.

⁶ Na podstawie: *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005.

NIEMCY⁷

Od 1998 roku w niemieckim systemie dobrowolnym wprowadzono składki zależne od ryzyka. W praktyce zależą one od ratingu. Banki z oceną A płacą 0,03% zobowiązań wobec podmiotów niebankowych, która jest składką w podstawowej wysokości. Banki, które płacą składki przez 20 lat i należą do kategorii A, mogą być zwolnione z płacenia składek rocznych. Natomiast banki, które zakwalifikowano do kategorii B lub C, zobowiązane są wносить składkę w wysokości do 250% składki bazowej. Ratingi wystawiane są przez Związek Rewizyjny Banków w cyklu rocznym. O przypisaniu podwyższonej składki do poszczególnych kategorii ocen decyduje walne zgromadzenie związku. Skala ocen to: A1(najlepsza), A2, A3, B1, B2, B3, C1, C2, C3 (najgorsza).

ARGENTYNA⁸

Finansowanie gwarancji depozytów korporacji *Seguro de Depósitos Sociedad Anónima* (SEDESA) opiera się na formule funduszu *ex ante*. Banki wpłacają miesięczne składki na fundusz gwarantowania. Wysokość tych składek wynosi od 0,015% do 0,060% przeciętnego średniego miesięcznego stanu depozytów. Obecnie składka podstawowa wynosi tu 0,03 % wielkości depozytów. Bank centralny może wprowadzić dodatkowe opłaty, uzależnione od ryzyka związanego z danym bankiem.

Opłata dodatkowa uzależniona od ryzyka bierze pod uwagę następujące czynniki:

- ❖ ocenę nadzoru według systemu CAMEL;
- ❖ dostęp lub deficyt kapitału w stosunku do wymaganego minimum kapitałowego;
- ❖ jakość portfela kredytowego mierzonego rezerwami na straty kredytowe oraz wielkością aktywów ważonych ryzykiem.

Aby wyznaczyć składkę dodatkową stawka normalna pomnożona zostaje przez współczynnik I o wartości od 1 do 2, który wyraża się równaniem:

$$I = \{ (A + B + 2 C) / 4 \} - D,$$

gdzie:

A – rezerwy:

(udział minimalnych wymaganych rezerw na złe kredyty do kredytów ogółem / 0,04) x 1,20, w rezultacie waha się od 1 do 2,5;

⁷ Na podstawie: M. Iwanicz-Drozdowska: *Niemiecki system gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 1(8)/2000, s. 85–91.

⁸ Na podstawie: B. Zdanowicz, *System ochrony depozytów w Brazylii i Argentynie*, Bezpieczny Bank nr 3/4(24/25)/2004, s. 223–233 oraz *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, IADI, luty 2005.

Bezpieczny Bank

B – jakość aktywów:

(udział aktywów ryzykownych do aktywów ogółem / 0,7) x 1,3,
w rezultacie waha się od 1 do 2;

C – rating CAMEL:

ocenie ratingowej nadzoru bankowego odpowiadają wartości C w wysokości:

1 – 1,00; 2 – 1,33; 3 – 1,66; 4 – 2,00; 5 – 2,00.

Dla banków bez oceny ratingowej CAMEL wskaźnik I przybiera postać:

$$I = \{ (A + B) / 2 \} - D.$$

D – adekwatność kapitałowa:

wskaźnik uzależniony od relacji aktualnego do wymaganego współczynnika wypłacalności:

❖ dla relacji $\leq 0,90$	–	wartość D = -0,50;
❖ dla relacji powyżej 0,90 ale $\leq 0,95$	–	wartość D = -0,25;
❖ dla relacji powyżej 0,95 ale $\leq 1,00$	–	wartość D = -0,10;
❖ dla relacji powyżej 1,00 ale $\leq 1,10$	–	wartość D = 0;
❖ dla relacji powyżej 1,10 ale $\leq 1,20$	–	wartość D = 0,05;
❖ dla relacji powyżej 1,20 ale $\leq 1,30$	–	wartość D = 0,10;
❖ dla relacji powyżej 1,30 ale $\leq 1,50$	–	wartość D = 0,20;
❖ dla relacji $> 1,50$	–	wartość D = 0,30.

a to oznacza, że niedobór kapitału podnosi wartość wskaźnika I.

De facto więc skoro wskaźnik I przybiera wartości od 1 do 2, składka dodatkowo jest równa lub co najwyżej dwukrotnie większa od stawki normalnej.

Metody proste

Metody proste różnicowania stawek opłat opierają się na analizie współczynnika wypłacalności. Im jest on wyższy, tym mniejsza składka. W ten sposób różnicowane są stawki w **Portugali, Finlandii, Szwecji, Norwegii**⁹.

W systemie portugalskim ustalono mnożnik, według którego dokonuje się różnicowania składki opłat. Wynosi on od 0,8 do 1,2 w zależności od współczynnika wypłacalności danej instytucji. Dla instytucji o współczynniku minimum 14% wynosi 0,8, zaś dla instytucji o współczynniku poniżej 8% wynosi 1,2. Opłaty ustalone

⁹ Na podstawie: H. Polijaniuk, T. Obal, *Zasady finansowania zagranicznych instytucji gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 1/2 (12/13) 2001 oraz wiadomości ze stron internetowych instytucji gwarancyjnych.

Problemy i poglądy

według tego mnożnika wynoszą od 0,02% do 0,03% średniego miesięcznego stanu depozytów gwarantowanych w danym roku.

Wartość współczynnika wypłacalności	Mnożnik	Stawka opłaty rocznej (w %)
$Ww < 8\%$	1,20	0,03
$8\% \leq Ww < 10\%$	1,10	0,0275
$10\% \leq Ww < 12\%$	1,00	0,025
$12\% \leq Ww < 14\%$	0,90	0,0225
$Ww \geq 14\%$	0,80	0,02

W Finlandii jako metodę finansowania instytucji gwarancyjnej przyjęto fundusz *ex ante*. Składka stała wynosi 0,05% depozytów gwarantowanych. Obok niej funkcjonuje składka zmienna – zależna od ważonego ryzykiem współczynnika wypłacalności. Im wyższy współczynnik, tym mniejsza zmienna część składki. Maksymalna jej wysokość roczna wynosi 0,25% depozytów gwarantowanych.

W Szwecji do czasu, gdy zakumulowany fundusz osiągnie 2,5% gwarantowanych depozytów w systemie, stawka opłaty rocznej ustalana jest w granicach 0,1–0,3% wielkości depozytów gwarantowanych w danej instytucji na koniec poprzedniego roku. Po osiągnięciu tego progu stawka opłaty rocznej będzie wynosiła 0,1%. Jest to stawka wstępna, która jest następnie korygowana dla każdego banku w oparciu o jego współczynnik wypłacalności. Im wyższy współczynnik wypłacalności, tym niższa stawka. Zróżnicowanie indywidualnych opłat musi się zawierać w przedziale od 0,06% do 0,14% gwarantowanych depozytów

Również w systemie norweskim obowiązuje składka uzależniona od współczynnika wypłacalności. Składka podstawowa wynosząca 0,1% depozytów ogółem jest w zależności od współczynnika adekwatności kapitałowej banku podwyższana lub zmniejszana. Uzyskiwana wielkość współczynnika danego banku jest odnoszona do podstawowej wielkości równej 8%.

Doświadczenia innych państw

System różnicowania składek wprowadzono także w **Kolumbii**¹⁰. Tu na pierwszy rok ustala się składkę liniową, która zmieniana jest w drugim według ryzyka, według kalkulacji nadzoru opartych na metodzie CAMEL.

¹⁰ Na podstawie: http://www.fogafin.gov.co/pdf/circular_externa_007_2002.pdf oraz B. Zdanowicz, *Ameryka Łacińska*, [w]: W. Baka, E. Kawecka-Włodarczyk, M. Grzybowski, J. Szambelańczyk (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005, s. 305.

W **Peru**¹¹ roczne stawki opłat ustalane według ryzyka wynoszą odpowiednio: A. 0,45%; B. 0,60%; C. 0,95%; D. 1,25%; E. 1,45% ubezpieczonych depozytów. Są one przypisywane bankom według modelu wyceny opcji *Blacka – Scholesa – Mertona*.

W **Rumunii**¹² fundusz *ex ante* opiera się na stawce 0,4% depozytów ogółem w systemie na koniec poprzedniego roku, która może wzrosnąć dla banków najbardziej ryzykownych. Ryzyko ustalane jest według kompleksowej formuły biorącej pod uwagę: wypłacalność, dochodowość, płynność, jakość kredytów i ekspozycję na ryzyko.

Plany wprowadzenia stawek zróżnicowanych w roku 2006 ma także **Brazylia**¹³. Wówczas składka składać się będzie z części stałej oraz z części zmiennej szacowanej według ryzyka. Ryzyko to ma być oceniane na podstawie wielu kryteriów, w tym adekwatności kapitałowej (według podejścia bazylejskiego), metody CAMEL, jakość indywidualnych portfeli kredytowych, jakościowe oceny nadzoru bezpośredniego, ratingi banku centralnego i niezależnych agencji ratingowych.

¹¹ Na podstawie: www.fsd.org.pe.

¹² Na podstawie: A. Herer, A. Pszkit, *Pozostałe państwa europejskie*, [w]: W. Baka, E. Kawecka-Włodarczak, M. Grzybowski, J. Szambelańczyk (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, op. cit., s. 273–275.

¹³ Na podstawie: B. Zdanowicz, *System ochrony depozytów w Brazylii i Argentynie*, op. cit., s. 216–223.

BIBLIOGRAFIA

- A *Brief History of Deposit Insurance in United States*, FDIC 1998, dostępny na: www.fdic.gov/bank/historical/brief.
- Baka W., Kawecka-Włodarczak E., Grzybowski M., Iwanicz-Drozdowska M., Szambelańczyk J. (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005.
- Baka W., *Bankowość w przebudowie*, Gazeta Bankowa 43–47/1991.
- Baka W., *Dziś i jutro Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Prawo Bankowe nr 3/1995.
- Baka W. (red.), *Transformacja bankowości polskiej 1989–1995. Studium monograficzno-porównawcze*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1997.
- Baka W., *Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Bezpieczny Bank nr 1(26)/2005.
- Baka W., *Na progu drugiej dekady*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Baka W., *Bankowość europejska*, PWN, Warszawa 2005.
- Bartkowiak R., *Finansowanie działalności systemu gwarantowania depozytów. Wnioski dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Bezpieczny Bank nr 3 (28)/2005.
- Blaug M., *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 2000.
- Cull R., Senbet L. W., Sorge M., *Deposit Insurance and Financial Development*, Policy Research Working Paper no. 2682, The World Bank, 2001.
- Daniluk D., *Instytucja gwaranta depozytów bankowych w Polsce – pożądaný cel, zakres i formy działania*, Bank i Kredyt nr 4–5/1994.
- Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1996.
- Daniluk D., Niemierka S., *Nadzór bankowy w Polsce*, Bank i Kredyt nr 9/2005.
- Demirguc-Kunt A., Karacaovali B., Laeven L., *Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database*, Policy Research Working Paper, World Bank, June 2005.
- Demirguc-Kunt A., Detragiache E., *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?*, IMF Working Paper, styczeń 2000.
- Demirguc-Kunt A. i Huizinga H., *Market Discipline and Financial Safety Net Design*, World Bank, 2000.
- Draft 2004–2009 Strategic Plan* – FDIC 2004 r. (dostępny na www.fdic.gov).
- Dunaszewska A., *Tłumaczenie protokołu z II spotkania Grupy Roboczej ds. Gwarantowania Depozytów w dniu 2 maja 2006 r.*, Informacja Zarządu dla Rady BFG, BFG, Warszawa 19 lipca 2006 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 1994 r. dotycząca systemów gwarantowania środków pieniężnych (94/19/WE)*, Prawo Bankowe nr 2/1995.

- Gardener E.P.M., Molyneux P., *Doktryna TBTF – postępowanie wobec banków strategicznych zagrożonych upadłością*, Bezpieczny Bank nr 1(2)/1998.
- Garcia G., *Comparative Analysis of Established Deposit Insurance Systems*, dokument prezentowany na Międzynarodowej Konferencji organizowanej przez FDIC, wrzesień 1998.
- Garcia G., *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*, IMF Working Paper 99/54, 1999.
- General Guidance for Developing Differential Premium Systems, IADI, luty 2005.
- General Guidance for the Resolution of Bank Failures*, IADI, 15 sierpnia 2005.
- Gropp R., Vesala J., *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*, European Central Bank, Working Paper Series No. 302, luty 2004.
- Interrelationships Among Safety Net Participants*, IADI, czerwiec 2004.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Niemiecki system gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 1(8)/2000.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Zalecenia Forum na rzecz Stabilności Finansowej w zakresie systemów gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 4(11)/2000.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Ryzyko w aspekcie finansowania działalności instytucji gwarantującej depozyty*, Bezpieczny Bank nr 3(28)/2005.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, Bank i Kredyt, nr 8/2005.
- Jankowski A., *Uwagi dotyczące niektórych kwestii przy opracowywaniu nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Jaworski M., *Super nadzór zbyt mocny*, Gazeta Prawna, 20 stycznia 2006.
- Jedliński M., *Będzie bezpieczniej*, Gazeta Bankowa, 19 lipca 2004.
- Kane E.J., *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*, MIT Press, 1985.
- Kane E.J., *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*, Domestic Finance Working Paper No. 2453, The World Bank Group, 2000.
- Kane E.J., *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*; Boston College, 2004.
- Kane E.J., *Can the European Community Finesse the Need for a Multinational Safety Net?*, Boston College, 24 maja 2005.
- Kane E.J., Demirguc-Kunt A., *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Working Paper 8493, wrzesień 2001.
- Kyei A., *Deposit Protection Arrangements: A Survey*, IMF Working Paper 95/134, Waszyngton, 1995.
- Miklaszewska E., *Wpływ konkurencji na rynku bankowym na strategię banków komercyjnych*, Bank i Kredyt nr 11/1996.
- Mishkin F.S., *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, PWN, Warszawa 2002.

- Morrison A.D., White L., *Is Deposit Insurance a Good Thing, and If So, Who Should Pay for It?*, Oxford Financial Research Centre Working Paper, 22 maja 2004.
- Nieborak T., *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, Prawo Bankowe nr 5/2006.
- Noia C.D., Maccario A., *Structuring Deposit Insurance in Europe: some considerations and a regulatory game*, Wharton Financial Institutions Working Paper Series, maj 1995.
- Obal T., *System gwarancji depozytów w USA*, Bezpieczny Bank nr 1(2)/1998.
- Obal T., *Włoski system gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 2/3 (3/4)/1998.
- Obal T., *Dwa problemy*, Bank nr 3/2001.
- Obal T., *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Bezpieczny Bank nr 1(22)/2004.
- Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 2(23)/2004.
- Obal T., *Syntetyczne zestawienie różnic w zakresie podmiotowym i przedmiotowym depozytów w krajach Unii Europejskiej*, materiał informacyjny dla Zarządu BFG, Warszawa, 16 sierpnia 2004.
- Obal T., Polijaniuk H., *Polski system gwarantowania depozytów w świetle „Wytycznych Financial Stability Forum w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów”*, Bezpieczny Bank nr 1(16)/2002.
- Osiński J., *Stabilność finansowa w Polsce – aspekty systemowe*, Bank i Kredyt nr 11–12/2005.
- Pawelska M., *Celowość i kierunki zmian zakresu gwarancji depozytów w Polsce w układzie przedmiotowym i podmiotowym*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Pawlikowski A., *Zróźnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, Bank i Kredyt nr 10/2004 NBP.
- Pawlikowski A., *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Pawłowicz L., *Dylematy integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej w świetle stabilności systemu*, Biała Księga 2004, PFSL, Gdańsk–Warszawa 2004.
- Pietrewicz J., *Narzędzia i zasady udzielania pomocy przez BFG (kierunki poszukiwań)*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Polijaniuk H., *Zagraniczne systemy gwarantowania depozytów – rozwiązania zalecane i praktykowane*, Bezpieczny Bank nr 1(8)/2000.
- Polijaniuk H., Obal T., *Zasady finansowania zagranicznych instytucji gwarantowania depozytów*, Bezpieczny Bank nr 1/2(12/13)/2001.
- Pyła M., *Kierunki prac Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w dziedzinie identyfikacji, oceny i prognozowania zagrożeń sytuacji finansowej banku*, Bezpieczny Bank 2(31)/2006.

- Raport roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego 2005.
- Raport roczny *Federal Deposit Insurance Corporation* 2004.
- Rutkowska E., *Koncepcje zintegrowanego nadzoru bankowego*, Prawo Bankowe 5/2006.
- Safjan M., Grzybowski M., Borowska K., *Polski system gwarantowania depozytów bankowych a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EEC*, Bezpieczny Bank nr 2/3(3/4)/1998.
- Santomero A.M., *Deposit Insurance: Do We Need It and Why*, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1997 (dostępny na stronie: www.fic.wharton.upenn.edu).
- Solarz J.K., *Bankowość międzynarodowa*, Wyd. Twigger SA, Warszawa, 2004.
- Solarz J., *Skonsolidować nadzór?*, Bank nr 12/2005–1/2006.
- Smółko M., *Model nadzoru bankowego w Polsce na tle wybranych krajów wysokorozwiniętych*, Bezpieczny Bank 4(19)/2002.
- Szambelańczyk J., *System gwarantowania depozytów a zachowania deponentów i banków (doświadczenia polskie i zagraniczne)*, Bezpieczny Bank nr 2/3(3/4)/1998.
- Szambelańczyk J., *Bezpieczeństwo systemów bankowych a ochrona depozytów*, Bank nr 03/1999.
- Szambelańczyk J., *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian systemowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2006.
- Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank 1(26)/2005.
- Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Materiały i Studia nr 179, NBP, 2004.
- Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, Materiały i Studia nr 173, NBP, 2004.
- Szubański P., *Upadłościom wciąż jeszcze nie koniec*, Nowa Europa, 30 stycznia 1996.
- Śleszyńska-Charewicz E., *Korzystne tendencje. Sektor bankowy w 1995 roku*, Bank nr 9/95.
- Śleszyńska-Charewicz E., *Ryzyko w aspekcie finansowania działalności instytucji gwarantującej depozyty. Kierunki zmiany zasad finansowania działalności BFG*, Bezpieczny Bank nr 3(28)/2005.
- Turek K., *Zintegrowany nadzór bankowy w Niemczech*, Prawo Bankowe, nr 12/2005.
- White W., *Are changes in financial structure extending safety nets?*, BIS, Working Papers 145, styczeń 2004.
- Wierzba R., *System gwarantowania depozytów bankowych we Francji*, Bank i Kredyt nr 3/2001.

- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.
- Wójtowicz G., *The Bank Guarantee Fund – 10 years of experience in creating the banks' safety and stability in Poland*, Bezpieczny Bank, Special edition, 2005.
- Wytuczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów. *Raport Financial Stability Forum z dnia 7 września 2001 r.* (tłumaczenie), Bezpieczny Bank nr 3/4(14/15)/2001.
- Zaleska M., *System gwarantowania depozytów w Polsce na tle doświadczeń zagranicznych*, Bank i Kredyt nr 7/2001.
- Zaleska M., *Interwencje instytucji zewnętrznych*, Bank nr 3/2002.
- Zaleska M., *Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej – propozycje zmian*, Bezpieczny Bank nr 3(28)/2005.
- Zdanowicz B., *System gwarantowania depozytów w Meksyku*, Bezpieczny Bank nr 2(23)/2004.
- Zdanowicz B., *System ochrony depozytów w Brazylii i Argentynie*, Bezpieczny Bank nr 3/4(24/25)/2004.
- Zdanowicz B., *Ewolucja funkcji gwarancyjnej i pomocowej w świetle dotychczasowych doświadczeń krajowych i zagranicznych (omówienie dyskusji)*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Zygierewicz M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny – potrzeby ewolucji działalności gwarancyjnej i pomocowej w świetle doświadczeń ostatnich lat*, Bezpieczny Bank nr 2(27)/2005.
- Zygierewicz M., *Kierunki zmian zasad finansowania działalności gwarancyjno-pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Bezpieczny Bank nr 3(28)/2005.

W pracy wykorzystano także informacje zgromadzone na stronach internetowych:

1) instytucji gwarancyjnych:

Albanii: www.dia.org.al

Argentyny: www.sedesa.com.ar

Austrii (system dla banków komercyjnych): www.einlagensicherung.at

Belgia: www.protectionfund.be

Bośnia i Hercegowina: www.aod.ba

Brazylia: www.fgc.org.br

Bułgaria: www.dif.bg

Chile: www.bcentral.cl

Chorwacja: www.dab.hr

Cypr: www.centralbank.gov.cy

Czad: www.beac.int

Czarnogóra: www.fzd.yu

Czechy: www.fpv.cz

Bezpieczny Bank

Dania: www.garantifonden.dk
Dominikana: www.bnv.com.do
Ekwador: www.agd.gov.ec
Estonia: www.tf.ee
Filipiny: www.pdic.gov.ph
Finlandia: www.fba.fi
Francja: www.garantiedesdepots.fr
Gabon: www.beac.int
Gibłartar: www.gdgb.gi
Grecja: www.hdgf.gr
Gwinea Równikowa: www.beac.int
Hiszpania (dla banków komercyjnych): www.fgd.es
Holandia: www.dnb.nl
Indie: www.dicgc.org.in
Irlandia: www.centralbank.ie
Islandia: www.sedlabanki.is
Jamajka: www.jdic.org
Japonia: www.dic.go.jp
Jordania: www.dic.gov.jo
Kamerun: www.beac.int
Kanada: www.cdic.ca
Kazachstan: www.kdif.kz
Kenia: www.centralbank.go.ke
Kolumbia: www.fogafin.gov.co
Kongo: www.beac.int
Korea Południowa: www.kdic.or.kr
Liechtenstein: www.bankenverband.li
Liban: www.bdl.gov.lb/bdl/bfs/ndgi.ht
Litwa: www.idf.lt
Luksemburg: www.agdl.lu
Macedonia: www.fodsk.org.mk
Malezja: www.pdim.gov.my
Malta: www.compensationschemes.org.mt
Meksyk: www.ipab.org.mx
Niemcy: www.bankenverband.de
Nigeria: www.ndic-ng.com
Nikaragua: www.fogade.gob.ni
Norwegia (system dla banków komercyjnych): www.fnh.no
Oman: www.cbo-oman.org
Peru: www.fsd.org.pe
Polska: www.bfg.pl
Portugalia: www.fgd.bportugal.pt

Problemy i poglądy

Republika Środkowoafrykańska: www.beac.int

Rosja: www.asv.org.ru

Rumunia: www.fgdb.ro

Salwador: www.igd.gov.sv

Serbia: www.bra.gov.yu

Słowacja: www.fovsr.sk

Słowenia: www.bsi.si

Stany Zjednoczone Am. Północnej: www.fdic.gov

Szwajcaria: www.swissbanking.org

Szwecja: www.ign.se

Tajwan: www.cdic.gov.tw

Tanzania: www.bot-tz.org

Trynidad i Tobago: www.dicctt.org

Turcja: www.bddk.org.tr

Uganda: www.bou.or.ug

Ukraina: www.fg.org.ua

Wenezuela: www.fogade.gov.ve

Węgry: www.oba.hu

Wielka Brytania: www.fscs.org.uk

Wietnam: www.div.gov.vn

Włochy (system dla banków komercyjnych): www.fitd.it

Wyspy Bahama: www.centralbankbahamas.com/legal_deposit.lasso

Zimbabwe: www.dpb.co.zw

2) instytucji:

Europejskiego Forum Gwarantów Depozytów: www.efdi.net

Międzynarodowego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli Depozytów: www.iadi.org

Banku Światowego: www.worldbank.org

Banku Rozrachunków Międzynarodowych: www.bis.org

SPIS TABLIC I RYSUNKÓW

Tablica 1. Gwarancje <i>implicite</i> i gwarancje <i>explicite</i> – zalety i wady	32
Tablica 2. Systemy <i>pay box</i> i <i>risk minimizer</i> – zalety i wady	33
Tablica 3. Zalety i wady różnych sposobów finansowania gwarancji depozytów	41
Tablica 4. System <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> – zalety i wady	42
Tablica 5. Zalety i wady różnych sposobów wnoszenia składki na fundusz gwarancyjny	44
Tablica 6. Administracja publiczna a administracja prywatna systemu gwarancyjnego – zalety i wady	51
Tablica 7. Skrócona charakterystyka modeli teoretycznych	53
Tablica 8. Liczba systemów gwarancyjnych na świecie	61
Tablica 9. Liczba systemów <i>pay box</i> i <i>ex ante</i> – statystyka światowa	62
Tablica 10. Szczegóły gwarancji – statystyka światowa	63
Tablica 11. Szczegóły finansowania systemów – statystyka światowa	64
Tablica 12. Uczestnictwo w systemie – statystyka światowa	66
Tablica 13. Administracja systemów – statystyka światowa	67
Tablica 14. Klasyfikacja systemów według modeli teoretycznych – ilościowo	68
Tablica 15. Limit gwarancyjny stosowany w FDIC	73
Tablica 16. Nadzór bankowy w USA	74
Tablica 17. Działalność FDIC – statystyka dla roku 2005	76
Tablica 18. Stawki opłat obowiązujące w FDIC od 1993 r. (w %)	79
Tablica 19. Stawki opłat obowiązujące w FDIC od 1 czerwca 1995 r. (w %) ...	80
Tablica 20. Stawki opłat obowiązujące w FDIC po 1996 r. (w %)	80
Tablica 21. Ilość i procentowy udział banków – członków FDIC w poszczególnych grupach – stan po półrocznej ocenie w 2005 r.	81
Tablica 22. Ilość i procentowy udział instytucji oszczędnościowych – członków FDIC w poszczególnych grupach – stan po półrocznej ocenie w 2005 r.	81
Tablica 23. Limit gwarancji w systemach krajów UE	88
Tablica 24. Kraje UE stosujące koasekurację i jej wymiar	89
Tablica 25. Wyłączenia z ochrony w systemach UE	90
Tablica 26. Szczegóły finansowania systemów gwarancyjnych w krajach UE	93
Tablica 27. Sposób zarządzania systemami w krajach UE	96
Tablica 28. Zalecenia MFW	106
Rysunek 1. Od utraty zaufania do bankructwa banku	11
Rysunek 2. Podstawowy kształt sieci bezpieczeństwa finansowego	13
Rysunek 3. Schemat intensywności zjawiska <i>moral hazard</i> w zależności od zdolności do oceny standingu finansowego banku i świadomości istnienia systemu gwarancyjnego	21

Problemy i poglądy

Rysunek 4. Dlaczego pojawia się <i>moral hazard</i>	22
Rysunek 5. Teoretyczne modele systemów gwarantowania depozytów	52
Rysunek 6. Możliwa dywersyfikacja ryzyka systemu gwarancyjnego	56
Rysunek 7. Liczba systemów gwarancyjnych w poszczególnych latach	61
Rysunek 8. Udział poszczególnych modeli teoretycznych na świecie	69
Rysunek 9. Warunki powstania systemów gwarancyjnych w Unii Europejskiej	84
Rysunek 10. Wysokość gwarancji w państwach UE w odniesieniu do limitu 20 000 EUR	87
Rysunek 11. Udział poszczególnych modeli teoretycznych w UE	98
Rysunek 12. Model BFG z pierwszego okresu działalności	123
Rysunek 13. Model BFG od 2000 r.	130
Rysunek 14. Wypłaty z fośg i funduszu pomocowego w latach 1995–2005	131
Rysunek 15. Model „BFG przyszłości”?	138
Rysunek 16. „BFG przyszłości” w krótkim okresie	163
Rysunek 17. „BFG przyszłości” w średnim okresie	164
Rysunek 18. „BFG przyszłości” w długim okresie	165

BEZPIECZNY BANK

SAFE BANKING
**Magazine on the issues of
deposit protection and the
financial
security of banks**

Edited by:

prof. dr hab. Władysław Baka
– chief editor,
Kazimierz Beca,
dr Marek Grzybowski,
dr hab. Małgorzata Iwanicz-
-Drozdowska, prof. SGH,
Ewa Kawecka-Włodarczyk,
prof. dr hab. Stanisław Owsiak,
Krzysztof Pietraszkiewicz,
prof. dr hab. Marek Safjan,
dr hab. Jan Szambelańczyk,
prof. University of Economics
in Poznan,
Ewa Śleszyńska-Charewicz

Secretariat:

Beata Zdanowicz

The published articles present their author's opinions. These opinions are not the official attitude of the Bank Guarantee Fund.

ISSN 1429-2939

Publisher:

Bank Guarantee Fund
00-546 Warsaw
Ks. Ignacego Jana Skorupki Street 4
tel. 583-08-01, 583-08-05,
583-08-06
fax 583-08-08
e-mail: rada@bfg.pl
www.bfg.pl

Cooperation:

Stardruk
Wydawnictwo
00-660 Warszawa
ul. Lwowska 11/29

CONTENTS

1 (34) 2007

Problems and opinions

The principal dilemmas and criteria of choice of the deposit guarantee systems' formula in the light of theory and international experience
– Beata Zdanowicz – p. 3

Introduction – p. 6

Chapter I. Deposits' guarantee – advantages versus potential threats – p. 8

Chapter II. Deposit guarantee system's formula – theoretical dilemmas and criteria of choice – p. 30

Chapter III. Deposit guarantee systems in the light of international experience – p. 59

Chapter IV. Origin, evolution and projection of changes in the Bank Guarantee Fund's formula – p. 115

Summary – p. 167

Appendix I. The list of the information about existing deposit insurance institutions – p. 175

Appendix II. Countries applying differentiation of the payment fees for the guarantee fund according to the risk connected with the banks' activity – p. 207

Bibliography – p. 223

List of tables and drafts – p. 230