
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-Włodarczak,
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:

STAND's – Dariusz Stański

Korekta:

Ewa Stempniewicz

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 (26) 2005

A. Z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – *Władysław Baka* – str. 3

B. Problemy i poglądy

1. Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych – *Olga Szczepańska* – str. 19
2. System gwarantowania depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenia francuskie – *Ryszard Wierzb* – str. 38
3. Miejsce i rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – *Władysław L. Jaworski* – str. 57
4. Miejsce i rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sieci bezpieczeństwa finansowego – stan obecny i kierunki zmian – *Mariusz Zygierewicz* – str. 63
5. Miejsce i rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sieci bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce – *Jan Szambelańczyk* – str. 72
6. Polski system gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego (omówienie dyskusji) – str. 83

C. Konsultacje dla banków

Ocena ryzyka kredytowego w ramach wewnętrznych systemów ratingowych – charakterystyka podejścia oraz podstawowych wymogów – *Iwona Schab* – str. 89

D. Z doświadczeń zagranicznych

Systemy gwarantowania depozytów w Afryce i na Bliskim Wschodzie – *Ryszard Bartkowiak* – str. 103

E. Kronika

Podstawowe wielkości makroekonomiczne i zmiany organizacyjno-prawne w sektorze bankowym w III kwartale 2004 roku – *Halina Polijaniuk* – str. 121

F. Miscellanea

1. Przegląd prasy zagranicznej (listopad–grudzień 2004) – str. 129
2. Nowa edycja konkursu na najlepszą pracę magisterską i doktorską – str. 141

Z działalności BFG

Władysław Baka

DZIESIĘĆ LAT DZIAŁALNOŚCI BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Instytucjonalnym ukoronowaniem przygotowań do przeprowadzenia reformy bankowej w Polsce było uchwalenie 31 stycznia 1989 r. ustawy Prawo Bankowe, która utrzymała odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych w już działających bankach. Ochroną tą nie zostały natomiast objęte środki finansowe w bankach utworzonych po wejściu w życie tej ustawy, oczywiście poza bankami państwowymi. Tymczasem pod wpływem szybkiego wzrostu zapotrzebowania na usługi bankowe oraz istotnego zliberalizowania warunków wejścia do sektora bankowego, w latach 1989–1993 utworzonych zostało 74 nowych banków komercyjnych, z dominacją kapitału prywatnego, nie korzystających zatem z ochrony depozytów przez Skarb Państwa¹⁾. Jednocześnie, w rezultacie załamania transformacyjnego, jakie miało miejsce w gospodarce w latach 1990–1991 (spadek PKB o ok. 20%), tysiące przedsiębiorstw popadło w trudności finansowe i na trwałe utraciło zdolność kredytową. Wynikające z tego tytułu masowe zaprzestanie obsługi zadłużenia przez kredytobiorców doprowadziło do utraty wypłacalności przez wiele banków. W tej sytuacji, aby uniknąć niebezpieczeństwa paniki bankowej i destabilizacji systemu finansowego, zdecydowano się na wprowadzenie swoistego prowizorium gwarancyjnego. Mianowicie w uchwale Sejmu o założe-

¹⁾ Zob. Władysław Baka z zespołem Studenckiego Koła Naukowego, *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995*, Wyd. Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1997, s. 658.

niach polityki pieniężnej na 1994 r. postanowiono, że do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych Prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych w 100% do wysokości 1000 ECU oraz w 90% od 1001 do 3000 ECU. Prowizorium gwarancyjne nie mogło trwać zbyt długo, tym bardziej że ze względu na gwałtowne pogarszanie się sytuacji finansowej banków wzrastała się presja na wprowadzenie systemowych i trwałych rozwiązań w tej dziedzinie. Wystarczy przypomnieć, że w jednym tylko 1995 r. sądy ogłosiły upadłość 50 banków, w tym 2 banków komercyjnych i 48 banków spółdzielczych.

Uchwalenie przez Sejm ustawy z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym było ważnym dopełnieniem polskiego systemu bankowego, kształtującym nowe jakościowo warunki bezpieczeństwa depozytów i stabilności systemu bankowego. Celom tym podporządkowane zostały ustawowe zadania Funduszu obejmujące:

- ❖ *po pierwsze*, ochronę środków finansowych osób fizycznych i prawnych, które – nie mając możliwości samodzielnej oceny ryzyka – powierzają je bankom, jako instytucjom publicznego zaufania;
- ❖ *po drugie*, udzielanie na gruncie systemowych zasad, pomocy finansowej bankom, które znalazły się w stanie zagrożenia wypłacalności, do poziomu określonego przez wielkość depozytów gwarantowanych;
- ❖ *po trzeciej*, analizowanie i monitorowanie sytuacji finansowej sektora bankowego w celu jak najwcześniejszego identyfikowania niebezpieczeństwa zagrożenia jego stabilności.

Ustanowienie w Polsce systemu gwarantowania depozytów wychodziło na przeciw integracyjnym aspiracjom europejskim naszego kraju. Było bowiem wyrazem harmonizacji regulacji krajowych w tej dziedzinie z regulacjami zawartymi w dyrektywie Rady Wspólnot Europejskich z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie gwarancji depozytów bankowych (94/19/EEC), do czego kraj nasz zobowiązał się w układzie stowarzyszeniowym.

W ślad za uchwaleniem przez Sejm ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która weszła w życie w dniu 17 lutego 1995 r., w trybie ustawowym powołana została Rada BFG i rozpoczął się intensywny proces tworzenia struktury organizacyjnej zarządzania i przygotowywania nowo powołanej instytucji do realizacji zadań określonych w Ustawie. Inauguracyjne posiedzenie Rady Funduszu odbyło się 7 kwietnia 1995 r. Natomiast 19 kwietnia Rada w postępowaniu konkursowym wybrała Zarząd BFG oraz rozpoczęło się organizowanie Biura Funduszu, czego najistotniejszym elementem było pozyskanie do pracy w BFG odpowiedniej kadry fachowców. Już **20 czerwca 1995 r.** Zarząd BFG podjął pierwszą uchwałę w sprawie przekazania syndykowi masy upadłości banku kwot na wypłatę środków gwarantowanych i tym samym **zainaugurowane zostało funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów w naszym kraju.** Pół roku później, 29 grudnia 1995 r., Zarząd BFG,

kierując się uchwałą Rady Funduszu z **28 września 1995 r.** w sprawie określenia zasad i form udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym systemem gwarantowania, podjął uchwałę o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej bankowi, który spełniał ustawowe warunki. W ten sposób **zainaugurowana została funkcja pomocowa Funduszu.**

Działalność BFG w obydwu tych dziedzinach miała charakter pionierski. Dlatego też w początkowej fazie tak ważne było uchwalenie przez Radę Funduszu, na mocy upoważnień ustawowych, wewnętrznych regulacji systemowych, określających zasady wykonywania ustawowych funkcji oraz wypracowanie przez Zarząd odpowiednich procedur realizacyjnych. Wszystko to działo się w warunkach zaiste spartańskich, bez odpowiedniego lokum oraz niezbędnego wyposażenia biurowego. W sukurs Funduszowi pospieszyły banki, które użyczyły potrzebnych urządzeń oraz Związek Banków Polskich, w pomieszczeniach którego odbywały się pierwsze posiedzenia Rady i Zarządu BFG. Takie były początki. W miarę upływu czasu ewolucji ulegały metody i formy działania Funduszu w dążeniu do sprostania nowym warunkom i wyzwaniom, wynikającym z dynamicznych przeobrażeń, jakie były udziałem sektora bankowego w Polsce. Sprzyjał temu klimat współpracy Funduszu ze środowiskiem banków komercyjnych i spółdzielczych oraz umacnianie się pozycji BFG w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego, której czołowymi ogniwami są Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów i Komisja Nadzoru Bankowego.

Usprawnianie rozwiązań systemowych

Rozwiązania systemowe określone przez ustawę o BFG z 14 grudnia 1994 r., generalnie biorąc, wytrzymały próbę czasu. Trzy nowelizacje ustawy, pierwsza dokonana w lutym 1997 r., druga w kwietniu 1999 r., a trzecia – w grudniu 2000 r. uwzględniające doświadczenia Funduszu, przyczyniły się do podwyższenia jakości przepisów ustawowych, określających zasady działalności BFG. Bankowy Fundusz Gwarancyjny obecnie, podobnie jak cały system bankowy, znajdują się u progu nowego etapu działalności, którego podstawowym wyznacznikiem jest przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i pełna integracja polskiego rynku finansowo-bankowego z rynkiem europejskim.

Sprawdziła się w praktyce zasada komplementarności, polegająca na wyposażeniu Funduszu nie tylko w uprawnienia i obowiązki w dziedzinie gwarantowania depozytów, lecz także w dziedzinie udzielania pomocy finansowej bankom zagrożonym bankructwem. Stworzyło to bowiem możliwości wyboru odpowiedniej drogi postępowania wobec banków, które znalazły się w trudnościach finansowych, na zasadach optymalizacji rezultatów, postrzeganych zarówno z punktu widzenia klientów banków, jak i całego systemu bankowego

(minimalizacja ryzyka systemowego związanego z tzw. paniką bankową i „efektem domina”). Pomocniczą, tym nie mniej istotną funkcją BFG, ściśle powiązaną z funkcjami podstawowymi, jest funkcja informacyjno-analityczna. Gromadzenie informacji o kształtowaniu się sytuacji finansowej banków i ich analiza daje Funduszowi możliwość rozpoznawania potencjalnych zagrożeń, jakie mogą wystąpić w systemie bankowym, oraz odpowiednio wczesnego podejmowania inicjatyw, mających na celu zapobieżenie bądź sprostanie zagrożeniom.

Przedstawiona triada funkcji została od uchwalenia ustawy o BFG w grudniu 1994 r. ugruntowana i stała się trwałą podstawą aktywności Funduszu. Natomiast zmianom uległo wiele przepisów ustawy dotyczących konkretnych unormowań. Działo się tak nie tylko dlatego, że już pierwszy okres funkcjonowania BFG ujawnił niepełność oraz niedostateczną ostrość niektórych przepisów prawnych, lecz także z powodu ewolucji, jaka występowała w systemie bankowym i w jego otoczeniu, co postawiło przed Funduszem nowe wymagania.

Pierwsza nowelizacja ustawy o BFG dokonana została 20 lutego 1997 r. Objęła szeroki zakres zagadnień, zarówno związanych z działalnością gwarancyjną, jak i pomocową Funduszu²⁾. Nowelizacja ta wydatnie przyczyniła się do podwyższenia jakości przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie BFG.

W dziedzinie działalności gwarancyjnej zmiany objęły szeroki krąg spraw. W sposób precyzyjny określono między innymi zakres takich kluczowych pojęć zawartych w ustawie jak: „deponent”, „rachunek imienny” itp. Jednoznacznie przesądzono rozstrzygnięcie kwestii związanych z określeniem uprawnień osób będących stronami cesji wierzytelności dokonywanych w czasie zawieszenia działalności banku przez posiadaczy rachunków bankowych, a także zagadnienie wymagalności wierzytelności deponentów wobec Funduszu. Niedostateczne uregulowanie tych spraw powodowało wnoszenie licznych powództw przeciwko BFG. Od dnia 1 stycznia 1998 r. podwyższono górną kwotę środków gwarantowanych z 4000 do 5000 ECU.

W odniesieniu do działalności pomocowej, na mocy nowelizacji ustawy z 20 lutego 1997 r., zmieniono przepis dotyczący wymogu uprzedniego (tzn. przed wystąpieniem przez bank o udzielenie pomocy ze strony BFG) wykorzystania kapitału dotychczasowych właścicieli na pokrycie strat. Wcześniejszy zapis tego warunku wzbudzał wiele kontrowersji, w szczególności ze strony banków spółdzielczych, w których straty niekiedy znacząco przewyższały fundusze własne. Przeznaczenie zatem całości kapitałów na pokrycie strat oznaczało w rezultacie pozbawienie tych banków możliwości dalszego funkcjonowania. Znowelizowany zapis umożliwił Funduszowi zajęcie bardziej elastycznego stanowiska. Zmieniony został również zapis warunkujący udzielenie pomocy od

²⁾ Prawo Bankowe, nr 2/1997, s. 6.

przedstawienia przez bank „pozytywnej opinii Prezesa NBP o planie wykorzystania pomocy” na przedstawienie pozytywnej opinii „o programie naprawczym banku”. Wprowadzona ponadto została nowa forma udzielania pomocy finansowej bankom w postaci uprawnienia do nabywania przez Fundusz wierzytelności banków znajdujących się w stanie zagrożenia wypłacalności.

Trzeci krąg zmian przepisów ustawy dotyczył podstawy naliczania opłat rocznych wnoszonych przez banki na fundusz pomocowy. Dotychczasowy zapis stanowił, że podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne w wysokości nie przekraczającej 0,4% sumy aktywów oraz udzielonych gwarancji i poręczeń, którym Prezes NBP nadaje wyrażoną procentowo wagę ryzyka. Była to dyspozycja zbyt ogólna, nie precyzująca, o jakiego rodzaju aktywa chodzi, czy wyłącznie o aktywa bilansowe czy także o aktywa pozabilansowe. Tym bardziej że wszystkim tym kategoriom Prezes NBP nadawał odpowiednie wagi ryzyka, co dawało podstawę do stosowania interpretacji rozszerzającej pojęcie aktywów, podzielanej przez BFG, NBP i Ministerstwo Finansów. Sprawa stała się przedmiotem kontrowersji między BFG a niektórymi bankami, które przyjmowały zawężającą interpretację pojęcia aktywów do kategorii aktywów bilansowych. Kwestia ta została ostatecznie uregulowana w ramach nowelizacji ustawy. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 13.1 ustawy o BFG, podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne w wysokości sumy iloczynów stawki nie przekraczającej 0,4 proc. i sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz stawki nie przekraczającej 0,2 proc. i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych, dla których stawka wynosi 0. Istotnym novum wprowadzonym w ramach nowelizacji ustawy było wprowadzenie zasady, że od 1 stycznia 1998 r. opłaty roczne, wnoszone przez banki na fundusz pomocowy, ustalone zgodnie z przyjętymi regułami, ulegają pomniejszeniu o 30 proc. Kwotę pomniejszenia wpłaca do Funduszu Narodowy Bank Polski. Dzięki temu nastąpiło dodatkowe wzmocnienie linii działania BFG nakierowanej na zmniejszanie obciążeń banków z tytułu wnoszenia opłaty rocznej na fundusz pomocowy, co znajdowało wyraz w zmniejszeniu przez Radę Funduszu stawki opłat z 0,4 proc. podstawy naliczania w 1995 r., do 0,28 proc. w 1998 r. i 0,24 proc. w 1999 r.

W ramach drugiej nowelizacji ustawy o BFG z 9 kwietnia 1999 r., obok zmian dostosowujących jej brzmienie do nowej ustawy o Narodowym Banku Polskim (z 29 sierpnia 1997 r.) wprowadzono również istotne zmiany o charakterze merytorycznym. Przede wszystkim nastąpiło dalsze przybliżenie polskiego systemu gwarantowania depozytów do wymagań Unii Europejskiej³⁾. Chodziło zwłaszcza o rozszerzenie gwarancji Funduszu na wierzytelności depo-

³⁾ Prawo Bankowe, nr 4/1999, s. 5.

mentów, wynikające z innych czynności bankowych niż prowadzenie rachunków. Jednocześnie w sposób jednoznaczny określona została ścieżka dojścia do poziomu gwarancji ustalonego jako minimum gwarancyjne w Dyrektywie Wspólnot Europejskich. W noweli ustawy określono sekwencję podwyższania poziomu gwarancji:

- ❖ do równowartości 8000 euro od 1 stycznia 1999 r.;
- ❖ do równowartości 11000 euro od 1 stycznia 2000 r.;
- ❖ do równowartości 15000 euro od 1 stycznia 2001 r.;
- ❖ do równowartości 17000 euro od 1 stycznia 2002 r.;
- ❖ do równowartości 20000 euro od 1 stycznia 2003 r.

Warto przypomnieć, że uwzględniając konieczność wzmocnienia pozycji konkurencyjnej banków polskich wobec banków zagranicznych, Rada Funduszu postulowała przyjęcie szybszej ścieżki dochodzenia do 20000 euro, jako minimum gwarancyjnego wynikającego z dyrektyw Unii Europejskiej⁴. Zarówno dla deponentów, jak i banków, a także Bankowego Funduszu Gwarancyjnego najważniejsze jednak było to, że ścieżka podwyższania poziomu gwarancji depozytów na najbliższe lata została w sposób oficjalny określona.

Druga istotna zmiana dotyczyła dalszego zmniejszania obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez banki na fundusz pomocowy i zwiększenie partycypacji NBP w tworzeniu tego funduszu. Od 1 stycznia 1999 r. opłaty na fundusz pomocowy wnoszone przez banki, naliczone wg podanych wyżej reguł, uległy pomniejszeniu o 40%, a od 1 stycznia 2001 r. o 50%. W tym samym roku skład Rady Funduszu został zwiększony z 10 do 11 osób, poprzez powołanie dodatkowego (czwartego) członka Rady przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W ten sposób wzmocnione zostało przedstawicielstwo NBP w Radzie Funduszu. Duże znaczenie miało wprowadzenie do ustawy przepisu stanowiącego, że w przypadku nabycia przedsiębiorstwa bankowego nie przechodzą na nabywcę zobowiązania wynikające z wierzytelności Funduszu. Brak jednoznaczności w tym przedmiocie utrudniał wcześniej przeprowadzanie operacji restrukturyzacyjnych, polegających na sprzedaży przedsiębiorstwa bankowego, będącego składową upadłego banku, jednostkom o dobrej kondycji ekonomicznej.

Ostatnia, jak dotychczas, istotna nowelizacja ustawy o BFG, dokonana została 15 grudnia 2000 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2001 r. Wprowadzono wówczas między innymi następujące zmiany⁵:

⁴ Władysław Baka, *Gwarancje depozytów – w kierunku poprawy pozycji konkurencyjnej polskich banków*, Prawo Bankowe, nr 4/1998.

⁵ Zob. A. Jankowski, *Kierunki nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w latach 1995–2003*, Bezpieczny Bank, nr 2(21)/2003.

Z działalności BFG

- ❖ rozszerzono krąg podmiotów, których środki nie są objęte gwarancją Funduszu, o takie instytucje finansowe jak: fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne oraz narodowe fundusze inwestycyjne;
- ❖ wyłączono z gwarancji środki pochodzące z „prania brudnych pieniędzy”;
- ❖ wprowadzono obowiązek potrącania wierzytelności przysługujących wzajemnie deponentowi i bankowi i ustalania „saldo dodatniego”, jako podstawy do określania wielkości wypłaty gwarancyjnej na rzecz deponenta;
- ❖ uregulowano zasady przynależności oddziałów banków zagranicznych działających w Polsce do polskiego systemu gwarancyjnego;
- ❖ podniesiono górną granicę poziomu gwarancji do 22 500 euro, tak aby zgodnie z Dyrektywą Wspólnot Europejskich deponentowi można było wypłacić równowartość w złotych pełnych 20 000 euro;
- ❖ na banki nałożony został obowiązek informowania swoich klientów o sytuacji finansowej banku oraz o przynależności do systemu gwarantowania depozytów i warunkach gwarancji.

Zwrócić należy ponadto uwagę, że na mocy ustawy z 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 27 lutego 2001 r. zmieniającego statut BFG, został rozszerzony zakres działalności Funduszu o administrowanie nowo utworzonym funduszem restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS) w wielkości 123 mln zł, jako wyodrębnionym funduszem własnym BFG, przeznaczonym dla wspierania procesów konsolidacji banków spółdzielczych. Celem pożyczek z FRBS udzielanych na preferencyjnych warunkach jest m.in. pomoc w finansowaniu unifikacji oprogramowania i sprzętu informatycznego, ujednoczenie procedur finansowo-księgowych, produktów i usług łączących się banków, a także zakup przez banki spółdzielcze akcji banku zrzeszającego. Pożyczkę z FRBS mogą uzyskać wyłącznie banki spółdzielcze charakteryzujące się dobrą kondycją finansową oraz legitymujące się pełną zdolnością do jej spłaty w terminie ustalonym w umowie z BFG. Nie jest to więc fundusz pomocowy sensu stricto, lecz fundusz o charakterze par excellence konsolidacyjnym, rozszerzającym funkcje spełniane przez BFG w strukturze polskiego systemu bankowego.

Rezultaty dziesięcioletniej działalności BFG w liczbach

W latach 1995–2004 środki gwarantowane wypłacono 318 tys. deponentów – klientom 89 banków spółdzielczych oraz 5 banków komercyjnych. Łączne wypłaty dokonane w tym okresie, sfinansowane z funduszu ochrony środków gwarantowanych, wyniosły 626,1 mln zł, w tym: w 1995 r. – 85,9 mln zł; w 1996 r. – 47,3 mln zł; w 1997 r. – 4,7 mln zł; w 1998 r. – 4,1 mln zł, w 1999 r.

– 0,0; w 2000 r. – 484,1 mln zł⁶⁾. Na podkreślenie zasługuje okoliczność, że w miarę upływu czasu wypłata depozytów gwarantowanych w coraz większym stopniu finansowana była przy pomocy środków płynnych pozostałych w aktywach upadłych banków oraz kwot pochodzących z masy upadłości. W dziesięcioleciu 1995–2004 stanowiły one źródło sfinansowania wypłat środków gwarantowanych w kwocie 187,7 mln zł, co oczywiście pomniejszało skalę wykorzystania funduszu gwarancyjnego. Na podkreślenie zasługuje ponadto okoliczność, iż poczynając od 2002 r. nie odnotowano w Polsce ani jednej upadłości banku, a wypłaty środków gwarantowanych dotyczyły jedynie roszczeń z tytułu upadłości banków mających miejsce w latach poprzednich. Notabene, zgodnie z ustawą, roszczenia deponentów wobec Funduszu z tytułu gwarancji depozytów ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat od daty upadłości banku.

W dziesięcioleciu 1995–2004 Fundusz udzielił pomocy finansowej 97 bankom o zagrożonej wypłacalności na łączną kwotę 3264,3 mln zł, w tym z przeznaczeniem na samodzielną sanację – 11 bankom komercyjnym na kwotę 2066,0 mln zł i 29 bankom spółdzielczym na kwotę 183,1 mln zł. W miarę rozwoju działalności pomocowej BFG, w coraz większym stopniu aniżeli na samodzielną sanację, udzielał pożyczek na wsparcie finansowe przejęcia banków o zagrożonej wypłacalności przez banki charakteryzujące się dobrą kondycją ekonomiczną. Orientacja taka wynikała przede wszystkim z rachunku efektywności wykorzystania środków pomocowych, a także była motywowana potrzebą promowania procesów konsolidacyjnych w polskim sektorze bankowym. W omawianym dziesięcioleciu Fundusz udzielił bankom komercyjnym 32 pożyczki w wielkości 914,4 mln zł na przejęcie 19 banków komercyjnych (w kwocie 769,9 mln zł) oraz 13 pożyczek (w kwocie 144,5 mln zł) na przejęcie banków spółdzielczych. Natomiast bankom spółdzielczym Fundusz udzielił 25 pożyczek w kwocie 100,8 mln zł na przejęcie banków spółdzielczych o zagrożonej wypłacalności.

Jak zwrócono uwagę wyżej, bankowość spółdzielcza jest ponadto wyłącznym beneficjentem pożyczek udzielanych przez BFG z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. W latach 2001–2004 liczba pożyczek wspierających konsolidację w tym sektorze bankowym wyniosła 163, na łączną kwotę 213,6 mln zł, w tym: 207,3 mln zł na sfinansowanie procesów łączeniowych oraz 6,3 mln zł na nabycie akcji banku zrzeszającego.

Ocena skutków działalności pomocowej Funduszu wymaga ujęcia kilku aspektów sprawy. Oprócz efektów widzianych przez pryzmat poprawy wyniku finansowego banku – korzystającego z pomocy, uwzględnić należy także aspekty szersze, wyrażające się w podwyższeniu wiarygodności i zaufania klientów do banków oraz zmniejszaniu ryzyka systemowego i zwiększeniu stabil-

⁶⁾ Duża skala wypłat środków gwarantowanych w 2000 r. spowodowana był upadłością Banku Staropolskiego SA.

ności sektora bankowego. Ocena skutków bezpośrednich i pośrednich, do osiągnięcia których przyczyniła się pomoc finansowa Funduszu, pozwala stwierdzić, że gdyby w latach 1995–2004 BFG nie udzielił pomocy w wielkości 3264,3 mln zł, to:

- ❖ niezbędne byłoby wypłacenie kwot gwarantowanych w kwocie ok. 2600,0 mln zł większej aniżeli wyniosła pomoc finansowa Funduszu w tym okresie;
- ❖ klienci banków, którym nie udzielono pomocy, utraciliby znaczne środki, które nie były objęte systemem gwarancji depozytów (chodzi zarówno o osoby fizyczne, jak i instytucje niefinansowe i finansowe);
- ❖ zakłócona zostałaby ciągłość funkcjonowania licznych placówek bankowych (oddziałów i filii) oraz kilkanaście tysięcy osób utraciłoby pracę;
- ❖ pogorszyły się dostęp do usług bankowych dla ludności i przedsiębiorstw oraz skomplikowaniu uległaby sytuacja przedsiębiorstw obsługiwanych przez banki, w odniesieniu do których ogłoszono upadłość.

W obliczu nowych uwarunkowań

Funkcje i działalność Funduszu ewoluować będą w przyszłości zarówno pod wpływem zmian otoczenia zewnętrznego, warunków makroekonomicznych, a przede wszystkim przemian zachodzących w sektorze finansowym, w tym zwłaszcza w bankowości. Globalizacja systemów finansowych oraz rozwijające się powiązania z rynkiem międzynarodowym sprawiają, że gospodarka polska staje się coraz bardziej uzależniona od światowych procesów gospodarczych, a zwłaszcza od zjawisk i tendencji występujących w Unii Europejskiej. Banki polskie w coraz większym stopniu poddawane są rosnącej presji konkurencyjnej ze strony banków zagranicznych oraz pozabankowych instytucji finansowych. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stwarza w tym względzie zupełnie nowy układ uwarunkowań. Jednym ze skutków tego procesu będzie niechybnie wzmożenie presji na zmniejszanie marż odsetkowych, w stopniu znacznie silniejszym aniżeli wynikałoby to z obniżania się stopy wzrostu cen oraz poziomu rezerw obowiązkowych. Skutki finansowe tego zjawiska dopiero w perspektywie kilku lat będą mogły być w pełni skompensowane poprzez wzrost dochodów pozaodsetkowych oraz ogólną poprawę efektywności, w tym zwłaszcza – obniżenie kosztów operacyjnych. Wynika z tego, że występująca tendencja pogarszania się wyników finansowych banków ma charakter dość trwały, co może wpływać na zmniejszenie się odporności sektora bankowego w Polsce na negatywne impulsy zewnętrzne. Konkluzja jest oczywista – należy się liczyć ze wzrostem stopnia zagrożenia i destabilizacji w tej dziedzinie gospodarki. Powinno być to uwzględnione w programowaniu działalności BFG u progu nowego etapu – etapu pełnej integracji gospodarki polskiej ze strukturami europejskimi.

Okolicznością korzystną, amortyzującą w pewnym stopniu zewnętrzne zagrożenia, są coraz lepsze regulacje bankowe i praktyka nadzorcza, a także trafniejsze przewidywanie przyszłych uwarunkowań działalności i uwzględnianie tego czynnika w indywidualnych strategiach bankowych oraz podwyższanie poziomu zarządzania aktywami i pasywami. Duże znaczenie mają działania konsolidacyjne, prowadzące do wzmocnienia kapitałowego banków, wyrażające się w fuzjach i przejęciach, tworzeniu bankowych grup kapitałowych, zrzeszeń itd.

W związku z dominacją kapitału zagranicznego w sektorze bankowości komercyjnej w Polsce nasuwają się dwa istotne pytania. Po pierwsze, czy banki przejęte do facto przez kapitał zagraniczny utrzymają się w przyszłości jako samodzielne podmioty „na prawie polskim”, czy też zostaną one przekształcone w oddziały banków zagranicznych? Po drugie, w jakim zakresie i jak szybko dokonywać się będzie eksport gwarancji depozytów z krajów zachodnich do Polski? Wiele wskazuje na to, że procesy te w ciągu najbliższych lat nabiorą ostrości. W takim kierunku oddziałują tendencje do tworzenia wielkich banków na drodze przejęć i fuzji jednostek zarówno krajowych, jak i zagranicznych, jakie występują w Unii Europejskiej. W rezultacie tych działań powstają banki transnarodowe o gigantycznej skali, zarządzane z jednego ośrodka centralnego, a dotychczasowe samodzielne jednostki, często o dużej tradycji i niemałej skali działalności, przekształcane są w oddziały tych megabanków.

Innym czynnikiem, który wpływać będzie na zakres działalności i funkcje Funduszu w najbliższej przyszłości, są przemiany zachodzące w bankowości spółdzielczej, a zwłaszcza podwyższanie wymogów kapitałowych, rosnąca rola struktur regionalnych oraz rozwój wewnątrzspółdzielczych systemów i mechanizmów zapewniających płynność, gwarancje depozytów i pomoc w odzyskiwaniu wypłacalności przez zagrożone banki spółdzielcze.

W projekcji zmian uwarunkowań BFG uwzględnić zwłaszcza należy takie czynniki przemian w sektorze bankowym jak postępująca koncentracja aktywów oraz kształtowanie się nowych struktur organizacyjnych (holdingi finansowe), a także szybki rozwój bankowości elektronicznej i wprowadzanie nowych kanałów dystrybucji, w tym zwłaszcza operacji transgranicznych oraz przewidywane następstwa wprowadzenia w życie projektowanych zmian legislacyjnych, a przede wszystkim Nowej Umowy Kapitałowej.

Kierunki doskonalenia systemu

Dziesięcioletnia działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego potwierdziła trafność podstawowych rozwiązań polskiego systemu gwarantowania depozytów, określonych w ustawie z 14 grudnia 1994 r. oraz kolejnych jej nowelizacjach. Rozwiązania te sprawdziły się w praktyce, co ugruntowało pozy-

cję Funduszu w polskim systemie bankowym. Chodzi zarówno o rolę, jaką Fundusz spełnia w umacnianiu poczucia bezpieczeństwa wśród deponentów, związaną z funkcją gwarancyjną Funduszu, jak i w zapobieganiu upadłości i wspomaganiu sanacji banków zagrożonych utratą wypłacalności, związaną z działalnością pomocową BFG.

Projekcja zmian uwarunkowań działalności BFG wskazuje na niezbędność kontynuacji procesu doskonalenia rozwiązań systemowych Funduszu. Chodzi zarówno o zmiany w dziedzinie gwarancji depozytów, jak i w zakresie działalności pomocowej, a także analityczno-informacyjnej.

Jeśli chodzi o gwarancje depozytów to obecnie na plan pierwszy wysuwa się sprawa skrócenia czasu niedostępności wkładu. Pod tym względem praktyka wyraźnie odstaje od rozwiązań przyjętych w dyrektywie Unii Europejskiej, gdzie czas niedostępności wkładu nie może przekraczać okresu trzech miesięcy, który jedynie w szczególnych przypadkach może być przedłużony do dziewięciu miesięcy. Wprawdzie polskie uregulowania są kierunkowo zgodne z tą dyrektywą, to jednak faktyczna sytuacja wymaga zmian. Dla przykładu, w 1998 r. w Polsce czas niedostępności wkładu dla deponenta upadłego banku wyniósł 438 dni, z czego 276 dni przypadało na zawieszenie działalności banku. W okresie zawieszenia deponenti nie mają bowiem możliwości dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku bankowym. Podjęte próby zmiany tego stanu rzeczy nie przyniosły zadowalających efektów. W tej sytuacji, działając w interesie deponentów oraz dążąc do sprostania wymaganiom dyrektywy Unii Europejskiej, należałoby za datę „spełnienia warunku gwarancji” uznać nie datę ogłoszenia upadłości, jak jest dotychczas, lecz datę zawieszenia działalności banku. Rozwiązanie takie wymagałoby poważnej przebudowy ustawy o BFG. Niezbędne byłoby zwłaszcza dokonanie odpowiedniej modyfikacji zasad sporządzania list deponentów uprawnionych do otrzymania kwot gwarantowanych. Wiązałoby się to ze znacznym zwiększeniem zaangażowania Funduszu w realizację tego zadania. Dodatkową korzyścią wynikającą ze skrócenia czasu niedostępności wkładu byłoby zmniejszenie kosztów odsetkowych związanych z oprocentowaniem kwot gwarantowanych.

Przeprowadzone badania empiryczne wykazują, że na ogół w bankach o zagrożonej wypłacalności oprocentowanie depozytów przewyższa, czasem nawet w znacznym stopniu, średni poziom oprocentowania depozytów w sektorze bankowym. Wiele wskazuje na to, że mamy do czynienia z fenomenem znanym pod nazwą „moral hazard”, czyli ze zjawiskiem niewłaściwego zachowania banku, prowadzącym do wzrostu ryzyka niewypłacalności, którego skutki ponosi system gwarantowania depozytów, a w ostatecznej instancji – cały system bankowy. Oprócz skutków w postaci zwiększenia wielkości wypłat gwarancyjnych, wynikających z zawyżonego oprocentowania depozytów, występują również skutki nieuczciwej konkurencji wysokością stopy procentowej wobec banków przestrzegających dyscypliny rynkowej. Wydaje się, że pro-

blem ten mógłby być przynajmniej częściowo złagodzony, np. poprzez przyjęcie ustawowej zasady, że odsetki naliczone od depozytów gwarantowanych w okresie od czasu zawieszenia banku nie mogą przekraczać wielkości średnich dla całego sektora bankowego.

Przedmiotem rozważania powinno być również generalne rozwiązanie tego problemu, do czego skłaniają wyniki badań empirycznych. Wskazują one, iż stosowanie jednolitej stawki opłat na fundusz gwarancyjny w odniesieniu do wszystkich banków, bez względu na skalę ryzyka bankowego, z reguły zwiększa – w dążeniu do maksymalizacji zysków – skłonność banków do podejmowania nadmiernie ryzykownych operacji, czyli uruchamia mechanizm znany pod nazwą *moral hazard* (pokusa nadużycia). Oczywiście sytuacja taka jest niekorzystna z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego. Aby temu zaradzić, w wielu państwach stosuje się zróżnicowane stawki opłat na fundusz gwarancyjny, uzależnione od poziomu ryzyka, mierzonego np. współczynnikiem wypłacalności, lub przy pomocy innych, bardziej rozwiniętych systemów pomiaru ryzyka bankowego. Wydaje się, że również w Polsce należałoby wprowadzić tego rodzaju zasadę kształtowania opłat na fundusz gwarancyjny.

Konieczne jest kontynuowanie prac zmierzających do wzbogacenia form działalności pomocowej. Jest to zadanie bezpośrednio wiążące się z występującymi w Polsce zmianami uwarunkowań makroekonomicznych, skutkujących obniżeniem się efektywności dotychczasowej formuły pomocy finansowej udzielanej bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Jak wiadomo, środki uzyskane z BFG w postaci niskoprocentowanych pożyczek banki, korzystające z pomocy, lokują w skarbowych papierach wartościowych, a różnica między ich oprocentowaniem a oprocentowaniem pożyczki stanowi źródło dochodów banku. W warunkach wysokiej dochodowości skarbowych papierów wartościowych było to źródło niezwykle efektywne. W związku z obniżaniem się ich oprocentowania, osiągnięcie porównywalnej wielkości dochodu, via mechanizm pomocy finansowej BFG, wymagałoby znacznego zwiększenia kwoty pożyczki, a to z kolei musiałoby się wiązać z istotnym zwiększeniem funduszu pomocowego, co w ostatecznym rachunku, uwzględniając partycypację NBP w tworzeniu tego funduszu, musiałoby prowadzić do zwiększenia stawki opłat wnoszonych przez banki na ten fundusz. Chcąc uniknąć takiej ewentualności, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej skali i wysokiej skuteczności działalności pomocowej, leżącej w szeroko pojętym interesie sektora bankowego, niezbędne staje się rozszerzenie wachlarza narzędzi tej działalności o uprawnienie Funduszu do nabywania akcji banków znajdujących się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Nową formą działalności pomocowej Funduszu powinno stać się – wzorem Federal Deposit Insurance Corporation w USA czy Fondo de Garantia de Depósitos en Establecimientos Bancarios w Hiszpanii – spełnianie przez BFG

roli inwestora strategicznego w odniesieniu do takich banków. Po doprowadzeniu banku do dobrej kondycji finansowej, Fundusz zobowiązany byłby do sprzedaży posiadanych akcji lub udziałów na rynku kapitałowym, np. w terminie nie przekraczającym 3 lat od czasu wejścia BFG w posiadanie tych akcji i udziałów.

Niezwykle istotne jest określenie roli BFG wobec banków dużych, określanych niekiedy jako TBTF (*To Big To Fail* – zbyt duży, żeby upaść), zwłaszcza w sytuacji postępującego procesu konsolidacji, w rezultacie którego formowane są giganty bankowe. Zgodnie z literą prawa wszystkie banki, niezależnie od ich wielkości mają prawo ubiegać się o pomoc finansową BFG. Rzecz jednak w tym, że – jak wykazuje doświadczenie – skala potrzeb jednostkowych w niektórych przypadkach wybiega znacznie ponad możliwości finansowe Funduszu. Może nawet dojść do sytuacji wykorzystania całej dostępnej w danym roku kwoty pomocy BFG dla potrzeb jednego tylko banku. Nie byłoby to chyba dobre dla systemu bankowego. Zasadne wydaje się ustanowienie maksymalnych norm koncentracji pożyczek, stanowiących na przykład, że skala pomocy finansowej Funduszu dla jednego banku nie może przekraczać 30% całości środków pomocowych w danym roku. Z reguły jest tak, że uzdrowienie sytuacji finansowej dużego banku i jego restrukturyzacja wymaga uruchomienia innych, poza BFG, źródeł pomocy finansowej, głównie ze strony NBP i Ministerstwa Finansów. Rozwijając system gwarancyjno-pomocowy należałoby określić zasady tworzenia konsorcjów pomocowych oraz określić przejrzyste kryteria i reguły w tej dziedzinie, tak aby zasada równego dostępu do pomocy – niezależnie od źródła – mogła się w pełni urzeczywistnić. Wszystkie te kwestie powinny być gruntownie przeanalizowane podczas dalszych prac nad organizacją i zasadami funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*) w Polsce⁷⁾.

Ważnym elementem systemu pomocy finansowej mającej na celu przywrócenie zachwianej wypłacalności jest monitoring i kontrola wykorzystania przyznanej bankowi pomocy. Fundusz posiada już w tej dziedzinie dobre doświadczenia. Ich rozwinięcie i ugruntowanie wymaga opracowania scenariuszy i procedur postępowania wobec banków, nie realizujących w pełni zadań uzgodnionych z BFG w umowie pożyczki, obejmujących eskalację działań: od zwrócenia uwagi kierownictwu banku, aż po wycofanie pomocy przez Fundusz.

W nadchodzących latach istotnym zmianom ulegać będzie struktura źródeł finansowania działalności pomocowej. Coraz większe znaczenie będą miały wpływy pochodzące ze spłaty rat kapitałowych oraz odsetek od pożyczek udzielonych przez Fundusz w okresach poprzednich. Strategicznym dążeniem jest,

⁷⁾ Zob. materiały seminarium BFG na temat „Systemy gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego”, zawarte w niniejszym numerze Bezpiecznego Banku.

aby obciążenia banków na rzecz działalności pomocowej systematycznie ulegały zmniejszeniu⁸⁾. Miałoby to bowiem korzystny wpływ na poprawę ich wyników finansowych i pozycję konkurencyjną w stosunku do banków zagranicznych.

Na tle pozytywnych doświadczeń BFG, jako instytucji uprawnionej zarówno do gwarantowania depozytów (*paybox*) jak i do udzielania pomocy finansowej zapobiegającej upadłości banków (*risk minimizer*), co stwarza odpowiednie warunki do stosowania zasady najmniejszego kosztu, rysuje się istotny dylemat: czy nadal powinny być utrzymane dwa odrębne fundusze: fundusz środków gwarantowanych jako fundusz *ex post* (obciążanie finansowe sektora banków po fakcie upadłości któregoś z banków i pojawieniu się potrzeby wypłaty środków gwarantowanych) oraz fundusz pomocowy, jako fundusz *ex ante*, na który środki gromadzone są w sposób programowy w funkcji długookresowej projekcji sytuacji sektora bankowego.

Generalnie biorąc, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w USA oraz w innych państwach występuje jeden fundusz gwarancyjno-pomocowy, z którego czerpane są środki wg potrzeby, albo – w przypadku upadłości banku – na wypłatę depozytów gwarantowanych, albo na wsparcie finansowe banku zagrożonego utratą wypłacalności. Jednocześnie w państwach tych prowadzona jest polityka kapitalizacji funduszu gwarancyjno-pomocowego w taki sposób, aby bardziej obciążać banki wpłatami na jego rzecz w warunkach dobrej koniunktury i wysokich zysków osiągniętych przez banki, a zmniejszać skalę opłat, lub nawet odstąpić od ich pobierania wówczas, kiedy sytuacja finansowa sektora bankowego kształtuje się w sposób niekorzystny. Jak się wydaje, doświadczenia te powinny być uwzględnione również w naszym kraju, podczas dyskusji nad kierunkami reformy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Pozycja i rola BFG w systemie bankowym oraz zdolność do wypełniania podstawowych funkcji w nowych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych w znacznym stopniu zależeć będzie od dalszego rozwoju funkcji informacyjno-analitycznej. Chodzi, po pierwsze, o gromadzenie i analizowanie informacji o bankach w szerszym niż obecnie zakresie, uwzględniającym nie tylko informacje statystyczne, lecz także prospektywne, pozyskiwane między innymi przy użyciu ankiet kierowanych do banków, oraz, po drugie, o rozwinięcie analiz dotyczących procesów zachodzących w systemie bankowym i jego otoczeniu krajowym, a także zagranicznym, z punktu widzenia zagrożenia jego stabilności⁹⁾.

⁸⁾ Władysław Baka, *Stawki opłat '2005 – w kierunku optymalizacji*, Bezpieczny Bank, nr 3/4(24/25)/2004.

⁹⁾ Przykładem tego typu opracowania może być „Ocena sytuacji finansowej sektora bankowego w 2003 r. w świetle analizy BFG”. Zob. Bezpieczny Bank, nr 3/4(24/25)/2004.

Wykorzystanie informacji, analiz i opracowań Funduszu nie powinno być ograniczane wyłącznie do celów „wewnętrznych”. Uzasadniona wydaje się propozycja dotycząca upowszechniania przez Fundusz informacji, analiz i raportów, dotyczących tendencji występujących w sektorze bankowo-finansowym, w tym zwłaszcza w odniesieniu do tych aspektów, które wiążą się z bezpieczeństwem finansowym i stabilnością systemu bankowego. Wydaje się ponadto, że celowe byłoby wprowadzenie przez BFG praktyki sporządzania informacji dyskrecjonalnych, adresowanych w trybie poufnym do konkretnych banków, w których zwracana byłaby uwaga kierownictwa banku na dostrzeżone przez Fundusz nieprawidłowości w działalności i wynikające stąd zagrożenia dla danego banku.

Przy rozszerzaniu pola aktywności analityczno-badawczej Funduszu z powodzeniem może być wykorzystany dorobek seminariów BFG, które stały się platformą autentycznej wymiany myśli teoretycznej i doświadczeń wśród przedstawicieli świata nauki oraz praktyki bankowej.

Problemy i poglądy

Olga Szczepańska

PODSTAWOWE PRZESŁANKI, ZAŁOŻENIA I STRUKTURA SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO W ŚWIETLE TEORII I DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowej charakterystyki instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego oraz wskazanie na główne inicjatywy, będące odpowiedzią na wyzwania, jakie stawia przed instytucjami *safety net* dynamiczny rozwój systemu finansowego.

Sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą instytucje i regulacje prawne, działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją. W literaturze przedmiotu przyjęł się również termin anglojęzyczny – *safety net*¹⁾. Warto jednak na wstępie zadać zasadnicze pytanie, dlaczego w warunkach gospodarki rynkowej istnieje potrzeba tworzenia specjalnych mechanizmów, wspierających bezpieczeństwo systemu finansowego, podczas gdy w innych sektorach gospodarki dąży się do maksymalnego ograniczenia wszelkich form protekcji i interwencji.

¹⁾ Szerzej na ten temat w: O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia”, nr 173, NBP, 2004.

Przesłanki dla istnienia siatki bezpieczeństwa finansowego

Stabilność finansowa jako dobro publiczne

Stabilny system finansowy²⁾ jest warunkiem koniecznym dla wzrostu gospodarczego, stabilności cen oraz realizacji innych celów polityki gospodarczej kraju. Destabilizacja systemu finansowego przynosi zakłócenia w przebiegu płatności, spadek wartości waluty krajowej (kryzys walutowy), bankructwo wielu podmiotów, utratę miejsc pracy przez istotną część społeczeństwa. Kryzys finansowy jest zatem równoznaczny z kryzysem gospodarczym. Warto wszakże w tym miejscu podkreślić, że kryzys gospodarczy nie musi oznaczać kryzysu w systemie finansowym. Instytucje finansowe zarządzające odpowiednio ryzykiem powinny być odporne, a przynajmniej być w stanie przetrwać poważne zakłócenia w sferze gospodarki realnej. Historia pokazuje jednak, że kryzys w systemie finansowym łączył się zawsze ze znacznymi kosztami gospodarczymi. Badania wskazują, że koszty kryzysów finansowych były wysokie i sięgały od 10 do 20% rocznego PKB³⁾. W ostatnich latach najbardziej spektakularnym przykładem skutków kryzysu gospodarczego połączonego z załamaniem się systemu finansowego, jest przypadek Argentyny⁴⁾.

Stabilność finansowa zatem, rozumiana najprościej jako brak zagrożenia kryzysem w systemie finansowym⁵⁾, jest uznawana za dobro publiczne. Wysoka cena, jaką musi płacić cała gospodarka i społeczeństwo za kryzys w systemie finansowym, skłania do podejmowania działań służących jego ochronie przed destabilizacją. Często spotyka się nawet twierdzenie, że sieć bezpieczeństwa finansowego jest produktem Wielkiego Kryzysu, co potwierdza przykład USA. W odpowiedzi na kryzys bankowy i gospodarczy na początku XX wieku utworzono tam najpierw bank centralny, czyli Rezerwę Federalną⁶⁾ (FED), a następnie *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) – instytucję gwarantującą depozyty, posiadającą również szerokie uprawnienia nadzorcze⁷⁾.

Samo jednak postrzeganie stabilności finansowej jako dobra publicznego jeszcze nie do końca przekonuje do tego, że system finansowy powinien korzystać ze szcze-

²⁾ System finansowy i system bankowy są w opracowaniu stosowane wymiennie, jednak należy zwrócić uwagę, że system finansowy jest pojęciem szerszym niż system bankowy. Oprócz instytucji bankowych, system finansowy tworzą inne instytucje pośrednictwa finansowego takie jak: towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze, giełdy papierów wartościowych itp. Wciąż jednak w większości krajów system bankowy jest kluczowym elementem systemu finansowego, mając zdecydowaną większość jego aktywów, dlatego też w tym opracowaniu obydwa terminy stosowane są wymiennie.

³⁾ G. Hoggarth, V. Saporta, *Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence*, „Financial Stability Review”, June 2001, Bank of England.

⁴⁾ Por. P. Sotomska-Krzysztofik, *Utworzenie i upadek izby walutowej w Argentynie*, „Bank i Kredyt”, nr 2/2003.

⁵⁾ *Raport o stabilności systemu finansowego (styczeń 2000–czerwiec 2001)*, NBP.

⁶⁾ Bank Rezerwy Federalnej został utworzony w 1913 r. na mocy ustawy *The Federal Reserve Act*.

⁷⁾ FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation została utworzona na mocy ustawy z 1933 r. – *The Banking Act – Glass-Seagall Act*.

gólnej troski i wsparcia ze strony instytucji specjalnie do tego powołanych. W odpowiedzi na te wątpliwości warto zwrócić uwagę na te wyjątkowe cechy systemu finansowego, które uzasadniają potrzebę istnienia dodatkowych mechanizmów pomagających chronić go przed destabilizacją.

Niedoskonałości rynku finansowego

W gospodarce rynkowej to właśnie rynek i mechanizmy nim rządzące są najlepszym gwarantem efektywności i racjonalności zachowania podmiotów. Jednak zwraca się również uwagę na to, że istnieją takie niedoskonałości rynku, które sprawiają, że dyscyplina rynkowa nie wystarcza, aby system finansowy działał sprawnie i był stabilny. Podstawowa niedoskonałość rynku, w tym również rynku finansowego, wynika z występowania zjawiska asymetrii informacji.

Asymetria informacji

Uczestnicy rynku mają z reguły nierówny dostęp do informacji, co w efekcie powoduje, że decyzje przez nich podejmowane mogą nie być optymalne. Specyfika banków i ich klientów polega na tym, że obie strony występują w roli sprzedającego i kupującego usługi finansowe. Banki oferują usługi w postaci finansowania wydatków konsumpcyjnych lub działalności gospodarczej swoich klientów. Równocześnie jednak banki pozyskują środki od deponentów oraz innych instytucji finansowych, czyli same są w stosunku do nich klientami. Nierówność dostępu do wiedzy i brak pełnej informacji dotyczy tutaj obu stron uczestniczących w wymianie na rynku finansowym – zarówno bank nie posiada pełnej wiedzy o swoim kredytobiorcy, jak również podmiot deponujący swoje środki w banku nie jest w stanie ocenić właściwie kondycji banku i oszacować ryzyka związanego ze swoją lokatą. Efekty asymetrii informacji w przypadku instytucji finansowych takich jak banki mogą być szczególnie niebezpieczne. Wynika to z charakterystycznych cech banków, jako instytucji szczególnie wrażliwych na utratę zaufania.

Specyfikę działalności banków komercyjnych najlepiej odzwierciedla struktura ich bilansów. Bilans banku komercyjnego opiera się na relatywnie krótkoterminowych źródłach finansowania płatnych na żądanie oraz długoterminowych należnościach, których spłaty mają określony harmonogram. Ponadto udział kapitału własnego w sumie bilansowej banku jest względnie niski (wysoka dźwignia), każda zatem strata wpływa negatywnie na współczynnik jego wypłacalności. Dodatkowo, niski udział gotówki w aktywach banku sprawia, że w przypadku potrzeby wzmożonej realizacji wypłat bank komercyjny staje przed koniecznością szybkiego upłynnienia swoich aktywów finansowych, często po niekorzystnej cenie (ang. *fire sale*), co oznacza dla banku stratę na tej operacji. Sprawia to, że banki są szczególnie uzależnione od zaufania, jakim darzą ich klienci. Utrata zaufania klientów natychmiast przeradza się w masowe wycofywanie depozytów, co bardzo szybko może doprowadzić do utraty płynności, a następnie utraty wypłacalności przez bank.

Ryzyko systemowe

Destabilizacja sektora bankowego ma negatywny wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki. Banki odgrywają kluczową rolę w alokacji kredytu w gospodarce i są najważniejszymi uczestnikami systemów płatniczych. Skala oraz zasięg negatywnych efektów zewnętrznych wywołanych przez kryzys w banku są znacznie większe niż ma to miejsce w przypadku innych podmiotów. Rynek finansowy charakteryzuje się specyfiką pod względem skutków, jakie może mieć eliminacja pojedynczych uczestników systemu. W innych gałęziach gospodarki wykluczenie jednego z podmiotów jest często korzystne dla konkurentów, ponieważ daje im możliwość powiększenia udziału w rynku. Nie można natomiast stwierdzić, że upadek pojedynczego banku przysporzy korzyści jego konkurentom – skutki takiego zdarzenia wpływają negatywnie na innych uczestników rynku finansowego. Przyczyną tego jest występujące na rynku finansowym ryzyko systemowe. Polega ono na tym, że kryzys pojedynczego banku może, na zasadzie reakcji łańcuchowej, spowodować kryzys w pozostałych, nawet prawidłowo zarządzanych bankach.

Źródła ryzyka systemowego w sektorze bankowym mają charakter idiosynkratyczny, co wynika z silnych powiązań pomiędzy bankami za pośrednictwem:

- ❖ lokat na rynku międzybankowym (niezabezpieczonych),
- ❖ systemów płatniczych i usług banku korespondenta,
- ❖ transakcji instrumentami pochodnymi.

Poza tym na rynku finansowym może występować również efekt zarażania (ang. *contagion*). Banki są silnie uzależnione od zaufania, jakim darzą je ich klienci. Dlatego upadek jednego banku może wywołać masowe wycofywanie depozytów z banków, które uznane zostaną za powiązane z bankiem-bankrutem. Charakter powiązań może być bardzo różny – banki mogą specjalizować się w podobnej działalności (np. finansowanie rynku nieruchomości⁸⁾), mogą działać na tym samym obszarze geograficznym lub mieć podobny profil klientów. W konsekwencji, nawet bank, który jest wypłacalny, może stracić płynność, a następnie upaść. Skutki utraty zaufania deponentów do jednego banku mogą szybko dotknąć cały system bankowy w wyniku zjawiska określanego jako efekt zarażania.

Wymienia się przynajmniej 5 przyczyn, dla których efekt zarażania w sektorze bankowym jest silniejszy i groźniejszy w skutkach aniżeli w innych gałęziach gospodarki⁹⁾. W sektorze bankowym proces zarażania: (1) rozprzestrzenia się szybciej, (2) dotyka większą liczbę podmiotów, (3) powoduje więcej przypadków bankructw, (4) powoduje większe straty dla wierzycieli (w tym przypadku deponentów), (5) w większym stopniu rozprzestrzenia się na inne sektory i w efekcie na całą gospodarkę, a nawet na gospodarki innych krajów.

⁸⁾ Co miało miejsce np. w Wielkiej Brytanii i USA na początku lat 90.

⁹⁾ G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, „The Cato Journal”, Vol. 16, No. 1, 1996. www.cato.org.

Koszty istnienia sieci bezpieczeństwa finansowego

Sieć bezpieczeństwa finansowego, przynosząca ewidentne korzyści w postaci stabilności finansowej, kreuje również pewne koszty. Instytucje *safety net* działają zarówno na etapie zapobiegania kryzysom w systemie finansowym, jak i zarządzania nimi. Główne **koszty** działań można podzielić na dwie grupy: (1) **koszty finansowe** i (2) **koszty** kreowania **pokusy nadużycia**.

Koszty finansowe

Na etapie codziennego funkcjonowania instytucji *safety net*, koszty finansowe ich działalności są związane z administracją systemu, która w większości przypadków ma charakter publiczny. Sposobem na ograniczenie kosztów związanych z finansowaniem działalności tej instytucji dla budżetu (kosztów fiskalnych) jest zastosowanie systemu opartego na zasadzie finansowania bieżącej działalności instytucji *safety net* ze źródeł prywatnych, czyli ze składek płaconych przez podmioty objęte ochroną. System ten ma jeszcze jedną zaletę, gdyż pozwala ograniczyć zjawisko określane jako „jazda na gapę” (ang. *free riders*)¹⁰.

System finansowania ze źródeł prywatnych najczęściej występuje w przypadku funkcjonowania funduszy gwarantowania depozytów, gdzie koszty administracyjne i koszty związane z wypłatą odszkodowań, pokrywane są ze składek podmiotów objętych gwarancjami. Znacznie rzadziej instytucje nadzorcze są finansowane przez sektor prywatny, to znaczy przez podmioty podlegające nadzorowi. Przykładem prywatnego finansowania instytucji nadzoru jest Wielka Brytania i Węgry. Działalność banków centralnych jest finansowana ze środków publicznych, a jeśli banki centralne z reguły wypracowują zysk, to jest on transferowany do budżetu i uznawany jako wpływy budżetowe. Na etapie rozwiązywania kryzysu, jeśli zajdzie konieczność udzielenia wsparcia finansowego pojedynczej instytucji finansowej lub całemu systemowi finansowemu, instytucje *safety net* ponoszą dodatkowe koszty działań naprawczych. Koszty te ostatecznie mają charakter fiskalny i ponoszone są przez wszystkich podatników.

Pokusa nadużycia (ang. moral hazard)

Działalność instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego, zgodnie z definicją przedstawioną na wstępie, porównać można do funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych. Gwarantują one ubezpieczonemu wypłatę na wypadek, gdyby poniósł on określoną szkodę. Stosują one również odpowiednie bodźce, aby podmioty objęte ubezpieczeniem zachowywały środki ostrożności w celu maksymalnego ograniczenia ryzyka wystąpienia szkody.

Podobnie jak inne instytucje ubezpieczeniowe, sieć bezpieczeństwa finansowego przyczynia się do osłabienia dyscypliny rynkowej, kreując zjawisko określane jako

¹⁰⁾ Zjawisko *free riders*, czyli „jazdy na gapę” pojawia się w przypadku, gdy podmioty czerpią korzyści z systemu zabezpieczającego, jednak same nie ponoszą żadnych kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu.

pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*). Świadomość istnienia dodatkowych mechanizmów zabezpieczających zdejmuje z banków i innych instytucji finansowych oraz ich klientów część odpowiedzialności za ich działania. W efekcie podmioty skłonne są podejmować większe ryzyko w celu maksymalizowania zysku. Zachowanie to opiera się na przekonaniu, że ewentualne negatywne skutki takich działań zostaną zneutralizowane, bądź przynajmniej złagodzone przez pomoc ze strony instytucji publicznych. Pokusa nadużycia na rynku finansowym kreowana jest zarówno przez instytucje świadczące usługi finansowe, jak również przez podmioty i osoby fizyczne korzystające z tych usług. Zjawisko pokusy nadużycia jest trudne do zmierzenia, zatem trudno jest również definitywnie stwierdzić, jaka jest rzeczywista skala tego problemu i jakie koszty ono generuje. Ostateczne jednak koszty ponoszone są przez wszystkich podatników. W celu ograniczenia niekorzystnego efektu istnienia *safety net*, jakim jest pokusa nadużycia, zasady funkcjonowania siatki bezpieczeństwa finansowego starają się w jak największym stopniu uwzględniać **zasadę optymalnych proporcji pomiędzy protekcją a dyscypliną rynkową**.

Struktura sieci bezpieczeństwa finansowego i jej zmiany

Do najważniejszych instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego należą:

1. instytucje nadzoru nad sektorem finansowym,
2. fundusze gwarantowania depozytów,
3. banki centralne.

Do sieci bezpieczeństwa finansowego zaliczany jest również rząd jako główny regulator oraz dysponent środków publicznych. W sytuacji zagrożenia kryzysem systemowym rząd może dokonywać bezpośredniego dokapitalizowania banku lub całego systemu bankowego. Takie działania podejmowane były na przykład przez rządy podczas kryzysu bankowego w krajach skandynawskich na początku lat 90.¹¹⁾

Z punktu widzenia realizacji celów i pełnionych funkcji, instytucje stabilności finansowej są we wszystkich krajach podobne. Jednak każdy kraj zachowuje specyfikę w sposobie instytucjonalnej organizacji *safety net* oraz w zakresie realizowanych zadań i działań pomocowych. Trudno jest wskazać na świecie dwa kraje o identycznej organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego. Różnice wynikają z wielu przyczyn, wśród których najważniejsze to:

- ❖ uwarunkowania historyczne,
- ❖ struktura systemu finansowego (pod względem własności i podmiotów dominujących – banków, instytucji ubezpieczeniowych, funduszy inwestycyjnych),
- ❖ poziom rozwoju rynku finansowego w kraju,
- ❖ stanowisko władz kraju wobec problemu wolności gospodarczej i protekcji ze strony państwa.

¹¹⁾ Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, Materiały i Studia nr 179/2004, NBP.

Nie sposób jest jednoznacznie wskazać, który z wymienionych czynników ma decydujący wpływ na strukturę i zakres działań instytucji tworzących siatkę bezpieczeństwa finansowego. Z uwagi na fakt, że w zdecydowanej większości przypadków instytucje *safety net* mają charakter instytucji publicznych, a rządy i parlamenty miały istotny wpływ na ich powstawanie, ważne znaczenie dla ostatecznego ich kształtu ma stosunek państwa do zasad protekcjonizmu oraz kwestii dotyczących stabilności finansowej. Również struktura rynku finansowego i stopień jego rozwoju są czynnikami, które mają istotne znaczenie. Wskazuje na to ewolucja instytucji *safety net*, która dokonała się w ostatnich latach w odpowiedzi na dynamiczne zmiany w systemie finansowym.

Zmiany w strukturze rynku finansowego

Zaprojektowanie i wprowadzenie w życie efektywnego systemu *safety net* nie jest zadaniem prostym. Skala wyzwań wzrasta szczególnie w obliczu dynamicznych zmian, jakie dokonują się w systemie finansowym w ostatnich dwóch dekadach. U podstaw tych zmian leży liberalizacja i deregulacja rynku finansowego oraz rozwój nowoczesnych technologii. Przejawem przeobrażeń, którym podlega system finansowy, są następujące zjawiska¹²⁾:

1. **urynkowanie** (ang. *marketisation*), czyli wzrost znaczenia instrumentów rynkowych w stosunku do tradycyjnych form pośrednictwa finansowego w alokacji kredytów i transferze ryzyka,
2. **konsolidacja i koncentracja** (ang. *consolidation*), czyli rosnąca skala aktywności instytucji finansowych oraz łączenie różnego typu usług finansowych w jednej instytucji finansowej,
3. **globalizacja** (ang. *globalisation*), czyli integracja krajowych i międzynarodowych rynków finansowych, jak również rosnąca skala transgranicznej działalności instytucji finansowych.

Prawidłowości wymienione powyżej nie pozostają bez wpływu na funkcjonowanie i efektywność działań instytucji tworzących siatkę bezpieczeństwa finansowego.

Instytucje nadzoru nad systemem bankowym

Celem nadzoru bankowego jest kontrola ryzyka podejmowanego przez banki. Działania instytucji nadzorczych skupiają się na monitorowaniu indywidualnych banków (ang. *microprudential analysis*). Z uwagi na istnienie ryzyka systemowego na rynku finansowym, kontrola pojedynczych instytucji służy także pośrednio stabilności całego sektora. Instytucje nadzoru bankowego koncentrują aktywność na etapie zapobiegania destabilizacji w systemie bankowym. Na etapie zarządzania sytuacją kryzysową nadzór bankowy jest źródłem informacji o kondycji finansowej banku, jego wypłacalności, jest również instytucją opiniującą programy naprawcze.

¹²⁾ W.R. White, *Are changes in financial structure extending safety nets?*, Working Paper No 145, BIS, 2004.

Historycznie działalność nadzoru realizowana była przez banki centralne i koncentrowała się na bankach. Jednak w wyniku rozwoju rynku i instytucji finansowych, powstała potrzeba sprawowania nadzoru również nad nowo powstającymi i rozwijającymi się segmentami rynku finansowego: ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji finansowych. Wraz z rozwojem systemu finansowego odpowiednim zmianom i dostosowaniom podlegały również instytucje nadzoru. Główne kierunki zmian polegały na wydzieleniu funkcji nadzoru z banków centralnych¹³⁾ oraz na łączeniu funkcji nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego w jednej instytucji – instytucji nadzoru zintegrowanego.

Powstawanie instytucji nadzoru zintegrowanego, określanej często jako „mega-nadzorca” lub „mega-regulator”, jest relatywnie nowym zjawiskiem. W drugiej połowie lat 80. i na początku lat 90. pierwsze wprowadziły taki system: Norwegia (1986), Dania (1988), Szwecja (1992) i Finlandia (1993). Choć kraje skandynawskie były prekursorami w tworzeniu zintegrowanego nadzoru, to jednak przypadek Wielkiej Brytanii jest powszechnie postrzegany na arenie międzynarodowej jako pionierski przykład kompleksowej reformy systemu regulacji sektora finansowego i wzór naśladowany przez wiele krajów. Po wydzieleniu w 1997 r. z Banku Anglii funkcji nadzoru nad sektorem bankowym i po zintegrowaniu instytucji nadzoru nad systemem finansowym w jednej instytucji – *The Financial Services Authority* (FSA), Wielka Brytania wprowadziła również w 2001 r. zintegrowany system gwarantowania wkładów instytucji finansowych – *The Financial Services Compensation Scheme* (FSCS).

Model nadzoru zintegrowanego przyjęty w Wielkiej Brytanii stał się wzorem, który szybko znalazł naśladowców. Wprowadzony został jeszcze m.in. w Japonii (1998), na Węgrzech (2000), w Estonii (2001), w Niemczech (2002), Austrii (2002) i Belgii (2004).

Wśród krajów o rozwiniętym sektorze finansowym, zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzenia nadzoru zintegrowanego są Stany Zjednoczone. W trakcie toczącej się w połowie lat 90. debaty nad reformą regulacji sektora finansowego, odrzucono w tym kraju ideę wydzielenia funkcji nadzoru nad sektorem bankowym z Rezerwy Federalnej i zintegrowania nadzoru nad całym sektorem finansowym w jednej instytucji¹⁵⁾.

Tab.1. Modele organizacji nadzoru bankowego

NADZÓR BANKOWY	
Bank centralny	Instytucja nadzoru zintegrowanego
1. Czechy	1. Austria (2002)
2. Grecja	2. Belgia (2004)
3. Hiszpania	3. Estonia (2001)
4. Holandia ¹⁴⁾	4. Japonia (1998)
5. Irlandia	5. Finlandia (1993)
6. Polska	6. Norwegia (1986)
7. Portugalia	7. Niemcy (2002)
8. USA	8. Szwecja (1992)
9. Włochy	9. Węgry (2000)
10. Francja	10. Wielka Brytania (1997)

¹³⁾ W wielu krajach (m.in. w Szwecji, Japonii i na Węgrzech) funkcja nadzoru bankowego pierwotnie sprawowana była przez agendy Ministerstwa Finansów.

¹⁴⁾ Integracja nadzoru nad wszystkimi segmentami systemu finansowego w banku centralnym.

¹⁵⁾ A. Greenspan, *Supervision of banking organizations*, Testimony Before the Subcommittee on Capital Markets, Securities and Government Sponsored Enterprises of the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, March 19, 1997.

Trudno jest wskazać jednoznaczne argumenty, które przemawiałyby za lub przeciw konkretnym modelom organizacji nadzoru nad sektorem finansowym. W literaturze podkreśla się często, że nie ma jednego optymalnego modelu i zależy on od wewnętrznych cech systemu finansowego i samego systemu *safety net*. Pomimo że w ostatnich latach obserwowano rosnące tendencje do tworzenia instytucji nadzoru zintegrowanego, to wciąż w Europie nie można mówić o modelu dominującym – obok krajów o nadzorze zintegrowanym jest wiele państw, w których za nadzór bankowy wciąż odpowiedzialny jest bank centralny. Interesującym przykładem jest przypadek Holandii, gdzie wdrożona reforma ma docelowo (w 2005 r.) skupić kompetencje nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego właśnie w banku centralnym¹⁶⁾.

Banki centralne

Klasyką funkcją banków centralnych realizowaną w ramach *safety net* jest funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort – LoLR*). Funkcja ta oznacza dyskrecjonalne zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok wywołujący nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych (np. prywatnych) źródeł¹⁷⁾. Podstawową i wyróżniającą cechą tego instrumentu jest szybkość, z jaką bank centralny może zareagować na problem banku komercyjnego wynikający z utraty płynności. Żadna inna instytucja nie jest w stanie natychmiast zasilić rachunku banku¹⁸⁾. Banki centralne są instytucjami o najdłuższej tradycji działań na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego. Początki pełnienia przez banki centralne tej funkcji często określa się jako narodziny bankowości centralnej¹⁹⁾.

Poglądy na temat funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji zmieniały się wraz rozwojem rynków finansowych i ewolucją bankowości centralnej. Koncepcja pożyczkodawcy ostatniej instancji po raz pierwszy sformułowana została w XIX wieku przez H. Thorntona i W. Bagehota. Obydwaj autorzy potwierdzili potrzebę pełnienia przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji, argumentując to koniecznością realizacji następujących celów²⁰⁾:

- ❖ ochrony zasobów pieniądza w gospodarce,
- ❖ działania zgodnie z długoterminowym celem stabilnego wzrostu podaży pieniądza,
- ❖ działania na rzecz stabilności całego systemu bankowego, a nie tylko w celu wsparcia pojedynczych instytucji finansowych,
- ❖ ograniczenia skali niepewności co do działań władz monetarnych w warunkach kryzysu.

¹⁶⁾ W odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego.

¹⁷⁾ X. Freixas, C. Gianini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, Financial Stability Review, Bank of England, November 1999.

¹⁸⁾ Tylko bank centralny może bez ograniczeń kreować pieniądź rezerwowy.

¹⁹⁾ Capie F., Goodhart Ch., Fischer S., Schnadt N., *The Future of Central Banking*, Cambridge, 1994.

²⁰⁾ T. Humphrey, *The Lender of Last Resort: The Concept on History*, „Economic Review”, Federal Reserve Bank of Richmond, March/April 1989, s. 8–16.

Na przestrzeni lat różnice w poglądach na funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji dotyczyły głównie zasad i warunków udzielania wsparcia płynnościowego przez bank centralny. Koncentrowano się na następujących kwestiach:

- ❖ czy funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji powinna być realizowana wobec pojedynczych banków, czy tylko wobec całego systemu bankowego,
- ❖ jaki powinien być poziom oprocentowania kredytu udzielonego przez bank centralny,
- ❖ jakie rodzaje zabezpieczeń bank centralny może akceptować.

Współcześnie funkcja ta określana jest również jako awaryjne wsparcie płynnościowe (*Emergency Liquidity Assistance* – ELA). Ostatnio coraz częściej pojawia się pogląd, że banki centralne powinny wystrzegać się realizacji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji w drodze operacji bilateralnych²¹⁾. Wsparcie płynnościowe w reakcji na nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy powinno być udzielane przez bank centralny tylko całemu rynkowi za pośrednictwem operacji otwartego rynku. Wynika to z przekonania, że rynek najlepiej może dokonać alokacji płynności, jednocześnie dokonując oceny wiarygodności kredytowej podmiotów pożyczających. W ten sposób skutecznie wyeliminowane zostaje zjawisko pokusy nadużycia. Takie podejście do funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji ma również dodatkową zaletę polegającą na tym, że uwalnia ono bank centralny od trudnego, a czasem niewykonalnego w krótkim czasie, zadania oceny wypłacalności banku i w efekcie uwalnia go od ryzyka wynikającego z jego niewypłacalności. Zasilenie banków w płynność za pośrednictwem operacji otwartego rynku eliminuje również problem ustalenia stopy procentowej, według której operacja powinna być przeprowadzona, ponieważ ostatecznie decyduje o tym rynek.

Doświadczenia historyczne wskazują na wiele przykładów skutecznego udziału banków centralnych w stabilizowaniu sytuacji kryzysowej. Najbardziej znanymi przykładami realizowania przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji są: reakcja FED na kryzys płynności wywołany awarią komputerów w Bank of New York w 1985 r. i kryzys giełdowy w 1987 r., zasilenie w płynność pojedynczych banków i systemu bankowego przez banki centralne w czasie kryzysu bankowego w krajach skandynawskich na początku lat 90. oraz reakcja FED i EBC po ataku terrorystycznym na WTC we wrześniu 2001 r.²²⁾

Funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji jest realizowana przez banki centralne na etapie zarządzania kryzysowego. Jednak banki centralne w coraz większym stopniu angażują się w kwestie stabilności finansowej jeszcze na etapie zapobiegania destabilizacji systemu finansowego. Na co dzień aktywność banku centralnego koncentruje się na analizach systemu finansowego z punktu widzenia oceny odporności systemu na szoki i występowania potencjalnych ryzyk.

²¹⁾ D. Laidler, *Central bank as a lender of last resort – trendy or passe*, „Bankowość centralna a system finansowy”, Konferencja Naukowa NBP, 2004.

²²⁾ Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, „Materiały i Studia” nr 179, NBP, 2004.

Instytucje gwarantowania depozytów

Bezpośrednim celem powołania do życia systemów gwarantowania depozytów jest ochrona indywidualnych klientów banków. Fundusze gwarantowania depozytów najczęściej włączają się do działań dopiero na etapie rozwiązywania kryzysu, gdy należy zapewnić deponentom wypłatę środków zgromadzonych przez nich w banku. Pośrednio jednak fundusze gwarancyjne istotnie ograniczają ryzyko systemowe. Klienci banków wiedząc, że ich depozyty są prawnie chronione nie są skłonni do wycofywania swoich środków z banku w każdej sytuacji, kiedy pojawi się wątpliwość na temat kondycji finansowej banku.

W zależności od zakresu działań przypisanych im przez ustawodawcę, fundusze gwarancyjne mogą ograniczać aktywność do wypłaty depozytów klientom w przypadku upadłości banku (typu *paybox*), bądź dodatkowo mogą angażować się w działania naprawcze w banku problemowym (typu *risk minimizer*), w przypadku zagrożenia kryzysem. Nie jest to jedyna cecha różnicująca systemy gwarancyjne na świecie. Fundusze gwarantowania depozytów są najbardziej niejednorodnym elementem w sieci bezpieczeństwa finansowego. Ponadto, fundusze te, w porównaniu z bankami centralnymi i instytucjami nadzorującymi sektor finansowy, mają krótką historię. Pierwszy na świecie fundusz gwarancyjny zaczął działalność w 1934 r. w Stanach Zjednoczonych, po Wielkim Kryzysie. Dalszy, stopniowy rozwój systemów gwarantowania depozytów nastąpił dopiero w latach 70., 80. i 90. Do dziś jednak istnieją również kraje, które nie wprowadziły *safety net* gwarantowania depozytów. Wśród krajów wysokorozwiniętych funduszu gwarantowania depozytów nie ma na przykład Nowa Zelandia.

W ramach dyskusji nad kształtem instytucji gwarantujących depozyty, największe rozbieżności wzbudza kwestia limitu gwarancji oraz zakresu działań, jakie mogą być podejmowane. Praktyka międzynarodowa wskazuje, że podobnie jak w przypadku instytucjonalnej organizacji nadzoru nad systemem finansowym, również w przypadku instytucji gwarancyjnych nie ma dominującego modelu w zakresie przyznawanych im uprawnień²³⁾. System amerykański można wskazać jako ten, w którym instytucja gwarantująca depozyty ma bardzo rozbudowa-

Tab. 2. Zakres działań funduszy gwarancyjnych

FUNDUSZE GWARANCYJNE zakres działań	
<i>risk minimizer</i>	<i>paybox</i>
1. Austria	1. Belgia
2. Japonia	2. Czechy
3. Węgry	3. Grecja
4. Hiszpania	4. Holandia
5. Polska	5. Irlandia
6. USA	6. Estonia
7. Włochy	7. Finlandia
8. Francja	8. Norwegia
9. Niemcy ²⁴⁾	9. Niemcy
	10. Szwecja
	11. Wielka Brytania

²³⁾ H. Polijaniuk, *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank”, nr 4(11)/2000.

²⁴⁾ Prywatne systemy gwarantowania depozytów w Niemczech działają na zasadzie *risk minimizer*, system obowiązkowy (publiczny) ma formę *paybox*.

ny zakres kompetencji. FDIC; oprócz tego, że działa na zasadzie *risk minimizer*, to ponadto ma szerokie uprawnienia nadzorcze.

Podobne zróżnicowanie występuje w przypadku limitu gwarancyjnego. Generalnie najwyższy poziom wypłat oferują kraje o najwyższym poziomie dochodu *per capita*, tj. USA (100 tys. USD), Francja (70 tys. EUR), Włochy (ok. 103 tys. EUR), Wielka Brytania (35 tys. GBP), Japonia (10 mln JPY). Jednak wśród wysokorozwiniętych krajów UE jest również wiele systemów, które oferują minimalny poziom gwarancji – wymagany dyrektywą unijną²⁵⁾ – w wysokości 20 tys. EUR, a należą do nich m.in. Austria, Belgia, Holandia, Grecja i Hiszpania. Jednocześnie nowe kraje członkowskie UE, pomimo że mają znacznie niższy poziom dochodu *per capita*, zobligowane są dyrektywą do zapewnienia minimalnej kwoty gwarancji na tym samym poziomie, który obowiązuje znacznie bogatsze kraje UE.

Współpraca pomiędzy instytucjami safety net

Współpraca na poziomie krajowym

Każda z instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego zaprojektowana jest tak, aby wypełniać swoje zadanie na poszczególnych etapach kompleksowego procesu wspierania stabilności finansowej.

Tab. 3. Podział funkcji w safety net

instytucja działanie	INSTYTUCJE NADZORU	BANK CENTRALNY	FUNDUSZE GWARANCYJNE
ZAPOBIEGANIE KRYZYSOM	REGULACJE KONTROLA SANKCJE	<i>Analizy systemu finansowego</i>	<i>Redukcja ryzyka systemowego</i>
ZARZĄDZANIE KRYZYSEM	<i>Programy pomocowe</i>	LoLR	<i>Programy pomocowe</i>
ROZWIĄZANIE KRYZYSU			WYPŁATA DEPOZYTÓW

Skuteczność jednak ich działań wymaga sprawnej współpracy pomiędzy poszczególnymi elementami *safety net*. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji zarządzania sytuacją kryzysową w systemie finansowym. Głównym celem starań w zakresie formalizacji współpracy na rzecz stabilności systemu finansowego jest określenie podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami. Szczególną wagę przypisuje się również generowaniu i wymianie informacji pomiędzy uczestnikami procesu. W niektórych krajach efektem takiej współpracy są dokumenty typu *memorandum of understanding*, mające charakter oficjalnych porozumień, podpisywa-

²⁵⁾ Dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

nych przez instytucje współodpowiedzialne za stabilność systemu finansowego. Specjalne porozumienia pomiędzy instytucjami nadzoru i bankami centralnymi zostały podpisane w krajach, w których funkcje nadzorcze zostały wyodrębnione z banków centralnych i przekazane do samodzielnych instytucji – m.in. w Australii, Hongkongu, Szwecji, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech.

WIELKA BRYTANIA

W Wielkiej Brytanii obowiązuje dokument pt. „*Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA*” (MoU). Został on podpisany w 1997 r. po wydzieleniu z Banku Anglii funkcji nadzoru nad systemem bankowym i utworzeniu instytucji zintegrowanego nadzoru nad systemem finansowym – FSA.

Zapisy Memorandum określają ogólne zasady współpracy na rzecz stabilności finansowej pomiędzy:

- ❖ **rządem,**
- ❖ **Bankiem Anglii,**
- ❖ **FSA (Financial Services Authority).**

Porozumienie to definiuje zakres odpowiedzialności Banku Anglii, FSA i rządu oraz daje podstawę do wymiany informacji oraz współpracy pomiędzy instytucjami.

Memorandum wprowadza formułę regularnych spotkań wysokich rangą przedstawicieli Banku Anglii, FSA i rządu w ramach Komitetu Sterującego (ang. *Standing Committee*). Spotkania te służą wymianie informacji oraz stwarzają forum dla wypracowania kanałów komunikacji i współpracy pomiędzy instytucjami w warunkach nadzwyczajnych, wymagających podjęcia szybkich działań i decyzji. W sytuacji zagrożenia zebranie Komitetu może być również zwoływane w trybie nadzwyczajnym przez każdą ze stron umowy.

W przypadku, gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego Memorandum wyznacza Bankowi Anglii funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Zgodnie z MoU Bank Anglii powinien udzielić niezwłocznie, w porozumieniu z FSA, wsparcia finansowego zagrożonej instytucji (pożyczkodawca ostatecznej instancji).

MoU podkreśla też, że zaangażowanie rządu ma bardzo istotne znaczenie dla sprawnego działania systemu w praktyce. Gdy konieczne jest użycie środków finansowych na działania naprawcze, do rządu należy rozstrzygnięcie decyzji o udzieleniu, bądź odmowie, wsparcia finansowego lub gwarancji na zobowiązania zagrożonych banków.

WĘGRY

Na Węgrzech porozumienie w formie *Memorandum of Understanding* zostało podpisane we wrześniu 2004 r. Stronami porozumienia są:

- ❖ **Ministerstwo Finansów,**
- ❖ **Bank Węgier,**
- ❖ **FSA (ang. *Financial Supervisory Authority*).**

Porozumienie to definiuje zakres odpowiedzialności Banku Węgier, FSA i Ministerstwa Finansów. W sytuacji kryzysowej, bank centralny może udzielić wsparcia płynnościowego zagrożonemu bankowi w przypadku, gdy zagraża on bezpieczeństwu systemu płatniczego.

Na mocy porozumienia powołano Komitet Stabilności Finansowej (ang. *The Financial Stability Committee*), w skład którego wchodzi: Zastępca Prezesa Banku Węgier odpowiedzialny za kwestie stabilności finansowej, Sekretarz Stanu z Ministerstwa Finansów oraz Dyrektor Generalny HFSA. Porozumienie przewiduje cykliczne spotkania Komitetu przynajmniej raz na kwartał.

SZWECJA

W Szwecji obowiązuje umowa typu *Memorandum of Understanding*²⁶⁾ precyzująca podział zadań i odpowiedzialności oraz zasady współpracy pomiędzy **Bankiem Szwecji a Urzędem Nadzoru Finansowego**. Zawarta umowa służyć ma współpracy na rzecz stabilności finansowej. W Szwecji **rząd nie jest stroną umowy**. Memorandum zapewnić ma, oprócz ścisłej współpracy instytucji, również efektywną wymianę i zbieranie informacji. Służyć temu mają powołane grupy konsultacyjne, które w ramach spotkań omawiają kwestie dotyczące stabilności finansowej i efektywności systemu finansowego. W sytuacji kryzysowej Riksbank jest odpowiedzialny za udzielanie awaryjnego wsparcia płynnościowego (ELA) w sytuacji zagrożenia systemu płatniczego.

W ramach swoich kompetencji dotyczących udzielania awaryjnego wsparcia płynnościowego Riksbank może udzielić kredytu lub gwarancji instytucji finansowej. Decyzja o udzieleniu takiego wsparcia jest podejmowana przez bank centralny niezależnie, w oparciu o własną analizę wypłacalności i wagi banku w systemie.

Współpraca międzynarodowa

Wraz z rozwojem rynków finansowych oraz rosnącą skalą i zakresem działalności banków, coraz większego znaczenia nabiera współpraca w zakresie dbałości o stabilność systemu finansowego w układzie międzynarodowym. Z punktu widzenia Polski najważniejsze znaczenie ma to, co dzieje się w Europie. Sposób instytucjonalnej organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego w UE można scharakteryzować za pomocą dwóch cech:

²⁶⁾ *Agreement between Finansinspektionen (the Swedish Financial Supervisory Authority) and Sveriges Riksbank on the division of labour and co-operation with regard to financial stability and efficiency.*

- ❖ decentralizacja i pozostawienie na szczeblu narodowym kompetencji w zakresie nadzoru nad instytucjami finansowymi i funkcjonowania funduszy gwarantowania depozytów oraz częściowo również LoLR²⁷⁾,
- ❖ współpraca transgraniczna na rzecz harmonizacji regulacji prawnych dotyczących nadzoru bankowego oraz gwarantowania depozytów.

Rosnąca integracja rynków finansowych oraz zwiększająca się skala transgranicznej działalności banków i innych instytucji finansowych, kreuje nowe wyzwania dla zdecentralizowanego modelu sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma to dla kwestii zarządzania kryzysem w systemie finansowym.

W odpowiedzi na te wyzwania w Unii Europejskiej zostało podpisane Memorandum²⁸⁾, dotyczące współpracy pomiędzy bankami centralnymi i instytucjami nadzoru bankowego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej²⁹⁾. Zasady zdefiniowane w porozumieniu mają zastosowanie w sytuacjach kryzysowych, mogących mieć potencjalnie zasięg międzynarodowy. Dokument koncentruje się na procedurach wymiany informacji i nie odnosi się w żaden sposób do metod oraz instrumentów służących rozwiązywaniu kryzysu. Podstawowym celem Memorandum jest, aby: (1) w momencie, gdy pojawi się pierwszy sygnał o potencjalnym zagrożeniu kryzysem, informacja o nim trafiła do kompetentnej w tym zakresie instytucji – banku centralnego i instytucji nadzoru bankowego, (2) w przypadku, gdy kryzys się rozwinię i procedury kryzysowe zostaną uruchomione, aby informacja na bieżąco i sprawnie przepływała pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie sytuacją kryzysową. Należy podkreślić, że Memorandum jest dokumentem o charakterze ogólnym, a ponadto ma formę porozumienia bez wiążącej mocy prawnej (ang. *not legally binding*).

Porozumienie określa najważniejsze elementy, szczególnie istotne z punktu widzenia sprawnego zarządzania sytuacją kryzysową na rynku finansowym. Zasady te dotyczą:

- ❖ podziału odpowiedzialności instytucji w zarządzaniu kryzysem,
- ❖ uruchamiania procedur współpracy w przypadku wystąpienia kryzysu,
- ❖ wymiany, przepływu oraz zachowania poufności informacji,
- ❖ zapewnienia odpowiedniej infrastruktury logistycznej służącej komunikacji i wymianie informacji (np. osoby kontaktowe, listy dostępnych informacji).

²⁷⁾ W przypadku banków centralnych należących do Eurosystemu, część kompetencji w zakresie awaryjnego zasilenia w płynność została scentralizowana w EBC, jednak narodowe banki centralne mają swobodę (do określonej kwoty) decydowania o udzieleniu nadzwyczajnego wsparcia płynnościowego bankom działającym na właściwych im krajowych rynkach.

²⁸⁾ *Memorandum of Understanding on High-Level Principles of Co-operation between Banking Supervision and Central Banks of the European Union in Crisis Management Situations.*

²⁹⁾ Kraje 15-tki UE podpisały dokument w marcu 2003 r., natomiast w czerwcu 2004 r. dołączyły do porozumienia nowe kraje członkowskie UE.

Organizacja procedur współpracy w UE oparta jest na zasadzie, według której kompetencje decyzyjne w zakresie działań antykryzysowych należą do odpowiednich władz kraju macierzystego (*home country competent authority*)³⁰. Oznacza to, że w przypadku, gdy zagrożenie kryzysem wynika z problemów banku działającego na skalę międzynarodową, za zarządzanie kryzysem odpowiedzialny jest macierzysty dla danej instytucji bank centralny oraz macierzysta instytucja nadzoru bankowego. Natomiast wymiana informacji powinna odbywać się pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi bankami centralnymi i instytucjami nadzoru, w ramach jurysdykcji, w których działają oddziały lub filie banku dotkniętego kryzysem.

Zgodnie z zapisami MoU instytucją odpowiedzialną za zarządzanie sytuacją kryzysową jest instytucja kraju macierzystego dla grupy bankowej. Jednak należy podkreślić, że obowiązująca w UE zasada nadzoru kraju macierzystego³¹ sprawdza się tak długo, jak długo skala operacji prowadzonych przez bank poza granicami kraju jest relatywnie mała. Jednak rosnąca integracja i umiędzynarodowienie działalności banków skłania do zadania pytania o to, jaki zakres odpowiedzialności będzie mógł i zechce wziąć na siebie nadzór kraju macierzystego za operacje prowadzone przez bank w innym kraju. W tym kontekście istnieje ryzyko, że problem banku będzie rozwiązywany z punktu widzenia interesów kraju-matki inwestora, natomiast interesy kraju goszczącego mogą być w procesie decyzyjnym pominięte. Problem ten może stać się dotkliwy w krajach, gdzie banki z kapitałem zagranicznym są w wielu przypadkach **bankami systemowo ważnymi**, a ich problemy mogą powodować zagrożenie dla stabilności krajowego systemu bankowego (ang. *system-wide disruption*) i powodować ryzyko systemowe.

Innym wyzwaniem jest problem zarządzania kryzysowego i zaangażowania w nie rządów państw członkowskich. Kryzys bankowy zazwyczaj wymaga znacznego zaangażowania finansowego ze strony rządu – chociażby na działania związane z zarządzaniem kryzysem i wsparciem zagrożonych banków³². Dopóki problem dotyczy pojedynczego kraju jest on łatwiejszy do ogarnięcia, jednak w sytuacji zagrożenia o charakterze transgranicznym pojawia się problem koordynacji i odpowiedzialności oraz podziału kosztów fiskalnych. Nie jest jasne, na ile ministerstwa finansów będą skłonne ponosić koszty ewentualnych działań pomocowych. Problemem jest kwestia wsparcia banków z kapitałem zagranicznym z pieniędzy podatników krajowych.

³⁰ Macierzysta instytucja nadzoru bankowego, czyli ta, która przyznała bankowi licencję i bank centralny tego samego kraju. Definicja zgodna z „*Directive 2000/12/EC of the EU Parliament and of the Council relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions*”.

³¹ W stosunku do banku, prowadzącego działalność w wielu krajach UE za pośrednictwem oddziałów, obowiązuje zasada nadzoru kraju macierzystego. To znaczy, że zarówno centrala oraz krajowe oddziały banku jak i oddziały banku poza granicami kraju macierzystego podlegają nadzorowi kraju macierzystego. W przypadku, gdy bank prowadzi działalność poza granicami kraju w formie filii, to wówczas filie te podlegają nadzorowi kraju goszczącego.

³² C.A.E. Goodhart, *Some New Directions for Financial Stability?*, Per Jacobsson Lecture, www.perjacobsson.org/lectures.

Problem stabilności systemu finansowego oraz zarządzania kryzysem w sektorze finansowym w ujęciu transgranicznym jest nowy i dopiero zaczyna być dyskutowany na forum międzynarodowym. Organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego, podczas gdy wiele zagranicznych oddziałów banków staje się systemowo ważna dla rynku kraju goszczącego, jest podstawowym wyzwaniem dla instytucji stabilności finansowej w Europie w najbliższych latach. Odpowiedzialność za stabilność finansową oraz udzielanie ewentualnej pomocy przestaje być domeną wyłącznie władz krajowych³³⁾.

Podsumowanie

Praktyka międzynarodowa oraz doświadczenia historyczne wskazują, że system finansowy potrzebuje dodatkowych mechanizmów, które pomagałyby zabezpieczać jego stabilność. Obecnie w każdym kraju na świecie funkcjonuje mniej lub bardziej rozbudowana sieć bezpieczeństwa finansowego. Z uwagi na różne uwarunkowania historyczne, polityczne i ekonomiczne, instytucjonalna organizacja sieci bezpieczeństwa finansowego w różnych krajach wygląda inaczej, choć cele poszczególnych instytucji *safety net* oraz całego systemu są wspólne.

Trudno jest wskazać czynniki, które determinują organizacyjną strukturę sieci bezpieczeństwa finansowego. Można wskazać przykłady krajów o liberalnej polityce gospodarczej, wolnej konkurencji i rozbudowanym systemie finansowym, które zdecydowanie optują za silną pozycją i szerokimi uprawnieniami instytucji *safety net*. Takim krajem są Stany Zjednoczone, gdzie opowiedziano się za silną i niezależną pozycją instytucji ubezpieczającej depozyty (FDIC). Również stanowisko Rezerwy Federalnej otwarcie potwierdza aktywną postawę banku centralnego w działaniach na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego, zarówno na etapie zapobiegania kryzysom – w funkcji nadzoru bankowego, jak i na etapie zarządzania kryzysem – w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Przeciwwagą dla USA jest przykład Nowej Zelandii, gdzie nie wprowadzono systemu gwarantowania depozytów, rola nadzoru bankowego jest poważnie ograniczona, a bank centralny nie publikuje żadnych informacji na temat swojej roli jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Podstawowym czynnikiem determinującym kształt *safety net* w Nowej Zelandii jest struktura własnościowa sektora bankowego, który zdominowany jest przez banki zagraniczne działające w formie oddziałów. Dodatkowym argumentem formułowanym m.in. przez przedstawicieli banku centralnego Nowej Zelandii jest potrzeba maksymalnego uwzględnienia dyscypliny rynkowej jako czynnika determinującego decyzje inwestycyjne instytucji finansowych i ich klientów³⁴⁾.

³³⁾ W. Baka, *Stabilność sektora bankowego – czynniki i tendencje*, „Prawo Bankowe”, nr 12(64), 2002.

³⁴⁾ A. Bollard, *Financial System Regulation In New Zeland*, Financial Sector Ombudsman Conference, 25 July 2003, Wellington, New Zeland, www.rbnz.govt.nz.

Różnorodność sposobów organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego dobrze ilustruje też przykład Unii Europejskiej, gdzie pomimo silnych tendencji do integracji rynku finansowego, sieć bezpieczeństwa finansowego funkcjonuje na zasadzie zdecentralizowanej i praktycznie w każdym kraju sposób organizacji systemu *safety net* jest inny. Optymalny model sieci bezpieczeństwa finansowego nie istnieje zatem. Podstawową zasadą, która powinna obowiązywać wszystkie systemy, jest zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy dyscypliną rynkową i protekcją, co jednak nie jest łatwe do zdefiniowania i oceny.

Warunkiem skuteczności działań instytucji *safety net* jest współpraca pomiędzy nimi – zarówno na poziomie krajowym, jak i w układzie międzynarodowym. W obliczu rosnącej skali transgranicznej działalności instytucji finansowych, a szczególnie banków, stanowi to wyjątkowo trudne wyzwanie na najbliższą przyszłość.

Bibliografia

1. Baka W., *Stabilność sektora bankowego – czynniki i tendencje*, „Prawo Bankowe” nr 12 (64), 2002.
2. Bollard A., *Financial System Regulation In New Zeland*, Financial Sector Ombudsman Conference, 25 July 2003, Wellington, New Zeland, www.rbnz.govt.nz.
3. Clementi D., *Crisis prevention and resolution: two aspects of financial stability*, „Financial Stability Review”, December 2000.
4. Crockett A., *Market Discipline and Financial Stability*, Bank and Systemic Risk Conference, Bank of England, 23–25 May 2003.
5. Dow J., *What is Systemic Risk? Moral Hazard, initial shocks and propagation*, Discussion Paper No. 2000-E-17, IMES, Bank of Japan.
6. Goodhart C.A.E., *Some New Directions for Financial Stability?*, Per Jacobsson Lecture, www.perjacobsson.org/lectures.
7. Greenspan A., *The financial safety net*, Remarks at the 37th Annual Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago, May 2001.
8. Hoenig T.M., *Financial Modernization: Implications for the Safety Net*, Conference on Deposit Insurance, FDIC, January 29, 1998.
9. Hoggarth G., Saporta V., *Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence*, „Financial Stability Review”, June 2001, Bank of England.
10. Kaufman G., *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulations*, „The Cato Journal”, Vol. 16, No. 1, 1996, www.cato.org.
11. Laidler D., *Central bank as the lender of last resort – trendy or passé*, „Bankowość centralna a system finansowy”, Konferencja Naukowa NBP, 2004.
12. Obal T., Polijaniuk H., *Doświadczenia zagranicznych instytucji gwarancyjnych w zakresie wspierania procesów restrukturyzacji banków*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (20)/2003.
13. Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 2 (23)/2004.
14. Oosterloo S., Hann J., *A Survey of Institutional Frameworks for Financial Stability*, Occasional Studies Vol. 1/Nr 4, De Nederlandsche Bank, 2003.

15. Pawlikowski A., *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt” nr 10/2004, NBP.
16. Polijaniuk H., *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 4(11)/2000.
17. *Raport o stabilności systemu finansowego (styczeń 2000–czerwiec 2001)*, NBP.
18. Sotomska-Krzysztofik P., *Utworzenie i upadek izby walutowej w Argentynie*, „Bank i Kredyt” nr 2/2003, NBP.
19. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., *Banki centralne wobec kryzysu w systemie bankowym*, „Materiały i Studia” nr 179/2004, NBP.
20. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia” nr 173/2004, NBP.
21. White W.R., *Are changes in financial structure extending safety nets?*, Working Paper No 145, BIS, 2004.

SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW JAKO ELEMENT SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO. DOŚWIADCZENIA FRANCUSKIE^{*)}

System finansowy we Francji, podobnie jak i w innych krajach, chroniony jest przed destabilizacją swoistą siecią bezpieczeństwa. Najważniejszą częścią systemu finansowego w każdym kraju jest system instytucji kredytowych¹⁾. Stąd też dalsze rozważania dotyczą przede wszystkim systemu bankowego.

Sieć bezpieczeństwa finansowego (ang. safety net) rozumiana jest na ogół jako zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją.

Sieć ta obejmuje:

- ❖ pożyczkodawcę ostatniej instancji,
- ❖ instancje nadzorcze,
- ❖ system gwarantowania depozytów.

Zarys sieci bezpieczeństwa finansowego we Francji

Funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. Lender of Last Resort) pełnił we Francji od dziesięcioleci bank centralny – Bank Francji. Warto jednak podkreślić, iż w statucie tego banku nigdy nie występował zapis, iż pełni on funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Obecnie, gdy kształt polityki pieniężnej w Eurosystemie jest określany przez Radę Zarządzającą Europejskiego Banku Centralnego, możliwości pełnienia przez Bank Francji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji zostały poważnie ograniczone. Istnieje jednak we Francji przekonanie, iż w nowych warunkach funkcję tę powinien przejąć Europejski Bank Centralny. Co prawda w Sta-

^{*)} Autor referatu pragnie gorąco podziękować Panu Charles Cornut, Prezesowi Funduszu Gwarantowania Depozytów w Paryżu oraz Panu Yves Gerard, Wiceprezesowi tego funduszu za wyjaśnienia i materiały dotyczące funkcjonowania Funduszu Gwarantowania Depozytów we Francji.

¹⁾ W ustawodawstwie Unii Europejskiej, a w tym także we Francji, w miejsce określenia banki używa się nieco szerszego pojęcia: instytucje kredytowe. W niniejszym opracowaniu oba te pojęcia są stosowane zamiennie.

tucie Europejskiego Banku Centralnego nie ma zapisu, z którego wynika, że bank ten będzie pełnił tę funkcję, to jednak nie wydaje się aby była to przeszkoda, podobnie jak w przeszłości w przypadku Banku Francji. Na możliwość pełnienia funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji przez Europejski Bank Centralny wskazują liczne informacje, iż w banku tym trwają prace dotyczące postępowania w przypadku wystąpienia kryzysu bankowego w krajach obszaru euro. Jednocześnie coraz częściej wyrażane jest przekonanie, iż wraz z postępowaniem procesów globalizacji, funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji powinien pełnić Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Jest to tym bardziej prawdopodobne, iż Międzynarodowy Fundusz Walutowy ma doświadczenia uzyskane w trakcie rozwiązywania kryzysów bankowych w krajach Ameryki Środkowej i Południowej. Jednocześnie warto podkreślić, iż system bankowy Francji jest narażony w mniejszym stopniu na „zakażenie” kryzysowe pochodzące z zagranicy aniżeli systemy bankowe w innych krajach. Udział bowiem banków zagranicznych w systemie bankowym Francji wynosi zaledwie około 8%.

Struktura nadzoru nad instytucjami finansowymi jest we Francji rozbudowana. Podział zadań w zakresie sprawowania nadzoru pomiędzy odrębne instytucje stanowi odzwierciedlenie żywych we Francji koncepcji republikańskich o konieczności podziału władzy na: prawodawczą, wykonawczą i kontrolną. Stąd też nadzór realizowany jest przez trzy instytucje:

- ❖ **Komitet Regulacji Bankowych i Finansowych (CRBF),**
- ❖ **Komitet Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych (CECEI),**
- ❖ **Komisję Bankową (CB).**

Wymienione instytucje są wspierane w swej działalności przez **Komitet Konsultacyjny ds. Sektora Finansowego (CCSF).**

Głównym zadaniem Komitetu Regulacji Bankowych i Finansowych jest uchwalanie regulacji dotyczących działalności instytucji kredytowych. Komitet uchwała także, z zachowaniem kompetencji Urzędu ds. Rynków Finansowych (AMF)²⁾ i po zasięgnięciu opinii tej instytucji, regulacje dotyczące działalności instytucji świadczących usługi inwestycyjne. **Pracom Komitetu przewodniczy Minister Gospodarki, Finansów i Przemysłu lub jego przedstawiciel.** W skład Komitetu wchodzi także Gubernator Banku Francji oraz pięciu członków mianowanych przez Ministra na okres trzech lat. Kiedy rozpatrywane są przez Komitet sprawy dotyczące świadczenia usług inwestycyjnych, w jego posiedzeniach uczestniczy także Prezes Urzędu ds. Rynków Finansowych.

Komitet Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych jest odpowiedzialny przede wszystkim za przyznawanie i cofanie licencji bankowych. Komitetowi przewodniczy Gubernator Banku Francji, a w jego skład wchodzi także: Dyrektor Skarbu, będącego w strukturze Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu, Prezes Urzędu ds. Rynków Finansowych, Prezes Funduszu Gwarantowania Depozytów oraz sześciu członków mianowanych na okres trzech lat przez Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu.

²⁾ Urząd ds. Rynków Finansowych został utworzony w 2003 roku w wyniku połączenia trzech instytucji: Komisji Operacji Giełdowych (COB), Rady Rynków Finansowych (CMF) i Rady Dyscypliny Zarządzania Finansowego (CDGF).

Komisja Bankowa, będąca najważniejszą instytucją nadzoru bankowego we Francji, ma za zadanie kontrolowanie przestrzegania norm prawa i przepisów regulacyjnych przez instytucje kredytowe. Komisja bada również warunki funkcjonowania banków, a także organizację i jakość procesów zarządzania ryzykiem oraz ich sytuację finansową. Organem wykonawczym Komisji Bankowej jest jej Sekretariat Generalny. Liczni pracownicy Sekretariatu przeprowadzają kontrole w bankach oraz badają dokumenty bankowe w siedzibie Sekretariatu. Sekretariat Generalny Komisji Bankowej przygotowuje także projekty decyzji Komisji i czuwa nad wprowadzeniem tych decyzji w życie. Pełniąc wobec instytucji kredytowych funkcję kontrolną Komisja Bankowa ma uprawnienia do stosowania sankcji karnych. W skład Komisji Bankowej wchodzi: **Gubernator Banku Francji, jako przewodniczący**, Dyrektor Skarbu oraz czterech członków mianowanych na okres sześciu lat przez Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu.

Powyższe trzy instytucje są wspierane w swej działalności, w zakresie analityczno-doradczym, przez **Komitet Konsultacyjny ds. Sektora Finansowego**. Komitet ten, utworzony w 2003 roku, przejął zadania realizowane w przeszłości przez Komitet Konsultacyjny Narodowej Rady Kredytu i Papierów Wartościowych (CNCT) oraz Komisji Konsultacyjnej ds. Ubezpieczeń Narodowej Rady Ubezpieczeń (CNA). Komitet Konsultacyjny ds. Sektora Finansowego ma za zadanie przede wszystkim badać problemy związane z relacjami pomiędzy instytucjami finansowymi i ich klientami oraz proponować, na podstawie wyników swych badań, zmiany w funkcjonowaniu sektora finansowego. Komitet składa się z 30 członków i ich zastępców, mianowanych na okres trzech lat przez Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu.

Badając funkcjonowanie nadzoru bankowego we Francji dostrzega się współpracę nie tylko pomiędzy instytucjami tego nadzoru ale także z instytucjami nadzoru nad funkcjonowaniem giełdy oraz sektorem ubezpieczeń.

W składach osobowych instytucji nadzoru bankowego dostrzec można także dążenie do zachowania swoistej równowagi wpływów pomiędzy niezależnym od rządu bankiem centralnym, reprezentowanym przez Gubernatora Banku Francji, a rządem, reprezentowanym przez Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu oraz Dyrektora Skarbu.

Analizując funkcjonowanie nadzoru bankowego we Francji, należy także podkreślić jego współpracę z instytucjami ponadnarodowymi oraz instytucjami nadzoru w innych krajach. Współpraca ta ma za zadanie przyczynić się do zapewnienia większej stabilności sektora bankowego we Francji.

Współpraca na płaszczyźnie ponadnarodowej to przede wszystkim uczestnictwo nadzorców francuskich w pracach Komitetu Bazylejskiego oraz uczestnictwo w Komitecie Nadzoru Bankowego, funkcjonującego w strukturze Europejskiego Banku Centralnego, będącego, jak się wydaje, załącznikiem ponadnarodowego nadzoru bankowego w Eurosystemie. Kooperacja z instytucjami nadzoru w innych krajach, odbywająca się na podstawie dwustronnie zawartych umów, polega przede wszystkim na wymianie informacji i przeprowadzaniu konsultacji w sprawach dotyczących działalności banków posiadających swoje placówki w dwu krajach – w kraju pochodzenia i w kraju goszczącym. Współpraca ta ma szczególne znaczenie w przypadkach transakcji transgranicznych przeprowadzanych między jednostkami banków

mieszczącymi się w tych krajach. Kooperacja taka umożliwi także lepsze sprawowanie nadzoru na bazie skonsolidowanej.

System gwarantowania depozytów we Francji do 1999 r.

Francja należy do najbardziej ubankowionych krajów na świecie. Należy jednak podkreślić, iż w wyniku długiej i skomplikowanej ewolucji systemu bankowego, wskutek różnych uwarunkowań politycznych i gospodarczych, instytucje kredytowe we Francji są bardzo zróżnicowane pod względem ich formy prawnej. We francuskim, szeroko rozumianym systemie bankowym w 1999 roku funkcjonowało dziewięć grup instytucji kredytowych, które bądź tworzyły stowarzyszenia banków, bądź podlegały organom centralnym stanowiąc swoistą sieć banków. Były to:

- ❖ banki w ścisłym słowa znaczeniu należące do Związku Banków Francuskich (AFB),
- ❖ towarzystwa finansowe należące do Francuskiego Stowarzyszenia Towarzystw Finansowych (AFSF),
- ❖ kasy kredytu rolnego, z ich organem centralnym: Narodową Kasą Kredytu Rolnego (CNCA),
- ❖ banki ludowe, z ich organem centralnym: Izbą Związkową Banków Ludowych (CSBP),
- ❖ kasy wzajemnego kredytu, z ich organem centralnym: Narodową Konfederacją Wzajemnego Kredytu (CNCM),
- ❖ instytucje kredytu spółdzielczego, z ich organem centralnym: Centralną Kasą Kredytu Spółdzielczego (CCCC),
- ❖ kasy oszczędnościowo-przezrocznościowe, z ich organem centralnym: Narodowym Centrum Kas Oszczędnościowo-Przezrocznościowych (CNCEP),
- ❖ kasy kredytu miejskiego, z ich organem centralnym: Stałą Konferencją Kas Kredytu Miejskiego (CPCCM),
- ❖ instytucje finansowe o charakterze specjalistycznym, z ich organem centralnym: Zgrupowaniem Specjalistycznych Instytucji Finansowych (GIFS).

Depozyty złożone we wszystkich instytucjach kredytowych we Francji objęte były gwarancją, zgodnie z postanowieniami dyrektywy Unii Europejskiej z 30 maja 1994 roku dotyczącej systemów gwarantowania depozytów. Należy jednak podkreślić, iż do 1999 roku funkcjonowało dziewięć odrębnych systemów gwarantowania depozytów. Każdy, z wymienionych wyżej, segment systemu bankowego miał swój własny, odmienny od innych system gwarancyjny. Jednak kwota gwarancji na jednego deponenta we wszystkich systemach była jednolita i wynosiła 400.000 FRF, co odpowiadało około 67.000 EUR.

Szczególnie znaczne różnice występowały pomiędzy systemem gwarancyjnym banków komercyjnych zrzeszonych w Związku Banków Francuskich i systemami gwarancyjnymi banków spółdzielczych.

System gwarantowania depozytów banków zrzeszonych w Związku Banków Francuskich oparty był o zasadę solidarności społeczności bankowej. Fundusze na wypłatę odszkodowań gromadzone były dopiero po upadłości banku, a nie *ex ante*.

Z chwilą uzyskania wiedzy o upadłości banku Związek wyznaczał inny bank, który udzielał pożyczki pieniężnej niezbędnej do wypłaty odszkodowań klientom upadłego banku z tytułu utraconych depozytów. Wypłata odszkodowań odbywała się w okresie dwu miesięcy od chwili upadłości banku. Po upływie dwumiesięcznego terminu Związek, wspólnie z bankiem, który wypłacał odszkodowania, ustalał wysokość szkody i wzywał swych członków do jej pokrycia w formie wpłaty składki. Wysokość składki ustalano biorąc pod uwagę wielkość szkody oraz kwoty depozytów w banku wpłacającym składkę. Dla obliczania składki posługiwano się podziałem depozytów na kilka przedziałów różnicujących wysokość składki w zależności od przedziału depozytów. W praktyce udział składki w depozytach malał wraz ze wzrostem ich wielkości. Przyjęto jednocześnie, iż system bankowy będzie interweniował w przypadku szkód, których łączna wysokość nie przekroczy 100 mln FRF rocznie. Kwota ta podlegała następnie podziałowi pomiędzy poszczególne banki. W razie potrzeby Związek Banków Francuskich mógł jednak zwrócić się do swych członków o wpłacenie składek za dwa lata ubiegłe oraz za dwa lata następne.

Przykładem systemu gwarantowania depozytów w sektorze spółdzielczości bankowej może być obowiązujący do 1999 r. system w grupie banków ludowych, których organem centralnym była, jak już wskazano, Izba Związkowa Banków Ludowych (CSBP). System gwarancyjny w tej grupie oparty był na zasadzie solidarności. Każdy bank spółdzielczy czerpie bowiem siłę z przynależności do grupy, gdyż poza nią nie byłby w stanie pokryć wszystkich swoich potrzeb. Stąd też nie waha się wpłacić na pomoc dla bratniego banku, którego nie postrzega jako swego konkurenta. Stąd też banki spółdzielcze część zysków (10% rocznie) przekazywały do systemu gwarancyjnego. W razie potrzeby możliwe było pobranie dodatkowej składki. Depnenci chronieni byli zatem przez całą sieć banków ludowych, a granicą funkcjonowania tego solidarnego systemu mogła być jedynie upadłość całej grupy.

Istnienie we Francji do 1999 roku dziewięciu odrębnych systemów gwarantowania depozytów nie było sprzeczne z dyrektywą Unii Europejskiej dotyczącą gwarantowania depozytów. Jednak ogół tych systemów był mało przejrzysty, a świadczenia banków na rzecz tych systemów nie zawsze wydawały się sprawiedliwe, jeśli chodzi o ich wielkość. Zdarzały się także kłopoty z mobilizacją środków na wypłatę odszkodowań. Wszystko to stanowiło przesłanki do reformy systemu gwarantowania depozytów.

Główne zasady funkcjonowania nowego systemu gwarantowania depozytów we Francji

W 1999 roku wprowadzono we Francji w życie reformę systemu gwarantowania oszczędności. Ramy prawne nowego systemu określa ustawa dotycząca oszczędności i bezpieczeństwa finansowego z dnia 25 czerwca 1999 roku oraz Kodeks Pieniężny i Finansowy. Głównym celem obecnie funkcjonującego systemu gwarantowania depozytów jest wzmacnianie stabilności systemu bankowego. Podkreśla się jednak, iż system ten nie ma za zadanie przewycięzania kryzysów o charakterze systemowym. Takie bowiem kryzysy wymagają innych środków działania. W celu

lepszego stabilizowania rynku finansowego wprowadzony w 1999 roku system zawiera trzy mechanizmy dotyczące:

- ❖ gwarantowania depozytów,
- ❖ gwarantowania zdeponowanych papierów wartościowych,
- ❖ gwarantowania kaucji składanych w bankach.

O ile pierwszy mechanizm stanowi wprowadzenie do systemu prawnego Francji postanowień zawartych w Dyrektywie Unii Europejskiej 94/19/EC, a drugi postanowień zawartych w Dyrektywie 97/9/EC, o tyle system gwarantowania kaucji składanych z różnych tytułów we francuskich instytucjach kredytowych jest rozwiązaniem nowatorskim. Wymienione wyżej mechanizmy, a ściślej systemy ich funkcjonowania, są ze sobą powiązane. Dalsze jednak rozważania poświęcone będą tylko problematyce gwarantowania depozytów.

Centralną instytucją systemu gwarantowania depozytów jest jednolity Fundusz Gwarantowania Depozytów (FGD). Fundusz ten zastąpił dziewięć funkcjonujących wcześniej mechanizmów. Stanowi to wyraz polityki państwa mającej na celu doprowadzenie do większej uniwersalizacji systemu bankowego, cechującego się w przeszłości dużą różnorodnością regulacji poszczególnych segmentów systemu bankowego.

FGD jest instytucją powszechną. Oznacza to, iż przynależność do FGD instytucji kredytowych, mających swą główną siedzibę na terenie Francji, jest obligatoryjna. System gwarantowania depozytów we Francji jest bowiem wyrazem solidarności wszystkich instytucji kredytowych, dla których stabilny rynek finansowy jest podstawowym warunkiem funkcjonowania i rozwoju. Wyrazem tej solidarności jest również obowiązek przynależności do FGD instytucji kredytowych, które nie przyjmują depozytów. Instytucje te płacą jednak na rzecz FGD tylko minimalną składkę ryczałtową.

Fundusz jest tworzony i zarządzany przez społeczność bankową. Konsekwencją tego jest zasada, iż w tworzeniu jego zasobów finansowych i w zarządzaniu Funduszem nie uczestniczy bezpośrednio ani Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu, ani bank centralny, ani instytucje nadzoru bankowego. Jest to więc samorządna instytucja działająca w ramach określonych przez prawo. Istnieje jednak, na warunkach partnerskich, ścisła współpraca pomiędzy FGD, z jednej strony, i instytucjami nadzoru bankowego oraz bankiem centralnym z drugiej strony. FGD ma status osoby prawnej prawa prywatnego. Organami FGD jest Rada Nadzorcza wybierana przez społeczność bankową oraz Zarząd.

Zasoby finansowe FGD tworzone są z wpłat instytucji kredytowych w formie tzw. certyfikatów członkowskich i składek. Zasoby te, przeznaczone przede wszystkim na wypłatę odszkodowań, gromadzone są w trybie *ex ante*, a nie dopiero po wystąpieniu szkody w formie *ex post*. Wysokość świadczeń poszczególnych instytucji kredytowych na rzecz FGD wyznacza się metodą repartycji określonych sum biorąc pod uwagę zarówno czynniki ilościowe jak i jakościowe. Czynniki ilościowe to wielkość depozytów i kredytów poszczególnych banków. Natomiast czynniki jakościowe to różnego rodzaju wskaźniki określające stopień ryzyka, jaki dana instytucja kredytowa stanowi dla całego sektora bankowego. Przyjęcie, w procesie

ustalania wpłat poszczególnych banków na rzecz FGD czynnika ryzyka, jakie stwarzają one dla całego systemu bankowego, jest działaniem nowatorskim.

Głównym zadaniem systemu gwarantowania depozytów we Francji jest, podobnie jak i w innych krajach, prowadzenie działalności odszkodowawczej wobec deponentów w przypadku upadłości banku. FGD prowadzi jednak również, wzorując się na praktyce amerykańskiej, działalność prewencyjną, mającą na celu unikanie przypadków wystąpienia niewypłacalności poszczególnych instytucji kredytowych.

Uczestnicy systemu gwarantowania depozytów

Przynależność do FGD jest, jak podkreślano, obligatoryjna dla wszystkich instytucji kredytowych mających swą główną siedzibę we Francji, w Monako lub we francuskich departamentach zamorskich. Systemem gwarantowania depozytów objęte są także we Francji oddziały banków zagranicznych. Wyodrębnia się jednak w tym zakresie dwie możliwe sytuacje. Pierwsza z nich dotyczy oddziałów instytucji kredytowych mających główną siedzibę swych władz w kraju należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, druga natomiast dotyczy oddziałów banków mających główną siedzibę swych władz w krajach nie należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zwanych krajami trzecimi.

Oddziały mające główną siedzibę swych władz w kraju należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego są zwolnione z płacenia obciążeń na rzecz FGD. W przypadku gdy taki bank stanie się niewypłacalny, klienci jego oddziału we Francji otrzymują zwrot depozytów, w określonych granicach, z funduszu gwarancyjnego w kraju będącym siedzibą władz banku. Jeśli jednak wysokość gwarantowanych depozytów w kraju należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego jest niższa aniżeli we Francji, to oddział takiego banku we Francji może „doubezpieczyć się” w FGD, aby móc zaoferować swoim klientom we Francji takie same warunki gwarantowania depozytów, jakie oferują banki francuskie.

Oddziały banków zagranicznych z państw trzecich, które prowadzą działalność we Francji, są zobowiązane do członkostwa w FGD. Jednak oddziały takie, za pośrednictwem swojej centrali, mogą doprowadzić do zawarcia umowy pomiędzy instytucją gwarantującą depozyty w kraju ich pochodzenia i FGD, na podstawie której gromadzone przez nie depozyty będą objęte gwarancjami na warunkach co najmniej tak korzystnych, jakie obowiązują we Francji. W przypadku zawarcia takiej umowy oddziały te nie są zobowiązane do wnoszenia składek na rzecz FGD.

Władze FGD

FGD zarządzany jest, jak wskazano, przez przedstawicieli społeczności bankowej. Władze Funduszu jednocześnie ściśle współpracują z Komisją Bankową. Trzeba podkreślić jednak, iż Komisja Bankowa nie pełni wobec Funduszu żadnych funkcji nadzorczych czy opiekuńczych, a kompetencje obu tych instytucji zostały wyraźnie rozdzielone. **Do podstawowych zadań Funduszu należą:**

Problemy i poglądy

- ❖ gromadzenie należnych od instytucji kredytowych składek,
- ❖ weryfikacja wierzytelności deponentów w odniesieniu do depozytów nierozporządzalnych,
- ❖ informowanie deponentów o zaistniałym stanie nierozporządzalności ich depozytów,
- ❖ wypłata odszkodowań z tytułu utraconych depozytów w ustalonym terminie.

Natomiast **do obowiązków Komisji Bankowej, w zakresie współpracy z FGD, należy przede wszystkim:**

- ❖ obliczanie i notyfikowanie instytucjom kredytowym wysokości składek, które należy wpłacić do FGD,
- ❖ stwierdzanie faktu nierozporządzalności depozytami w danej instytucji kredytowej, a w konsekwencji wnioskowanie do Funduszu o wypłatę odszkodowań oraz notyfikowanie instytucji kredytowej o skreśleniu jej z listy banków.

Organami FGD są: Rada Nadzorcza i Zarząd. Rada Nadzorcza FGD dysponuje uprawnieniami przysługującymi z reguły walnemu zgromadzeniu wspólników, które jednak w tym przypadku nie istnieje. To Rada Nadzorcza opracowuje rozporządzenie wewnętrzne, które reguluje funkcjonowanie FGD. Przepisy prawa nie określają bowiem szczegółowych zasad funkcjonowania FGD. Jednak rozporządzenie to podlega zatwierdzeniu przez Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu, po uzyskaniu aprobaty Komitetu Regulacji Bankowych i Finansowych. Do obowiązków Rady Nadzorczej należy także:

- ❖ wykonywanie stałej kontroli procesu zarządzania FGD przez Zarząd,
- ❖ powoływanie i odwoływanie członków Zarządu,
- ❖ wyznaczanie biegłych rewidentów księgowych uprawnionych do badania rocznych sprawozdań finansowych,
- ❖ zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych Funduszu, które po ich zatwierdzeniu przesyłane są do Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu,
- ❖ podejmowanie wszystkich decyzji dotyczących działalności prewencyjnej Funduszu oraz warunków, na jakich działalność prewencyjna jest podejmowana.

Rada Nadzorcza zbiera się co najmniej cztery razy w roku. Decyzje Rady podejmowane są zwykłą większością głosów. Liczba głosów członków Rady Nadzorczej jest proporcjonalna do wysokości obciążeń ponoszonych przez banki na rzecz FGD.

Rada Nadzorcza składa się z dwunastu członków wybieranych na okres czteroletniej kadencji. Czterech członków Rady desygnowanych jest przez cztery najważniejsze, z punktu widzenia wielkości płaconych składek, instytucje kredytowe. Wchodzi oni w skład Rady z urzędu. Pozostali członkowie Rady wybierani są przez dwa odrębne kolegia wyborcze. Pierwsze kolegium, tworzone przez sieć banków posiadających organ centralny, wybiera dwu członków Rady. Drugie kolegium, w skład którego wchodzi pozostałe instytucje kredytowe, wybiera sześciu członków Rady. System wyboru członków Rady Nadzorczej ma na celu zapewnienie przedstawicielstwa różnych rodzajów instytucji. Stąd też przewiduje on wybory stopniowe, w których członkowie Funduszu posiadający już w nim przedstawicieli nie mają

prawa uczestniczyć w dalszych wyborach. Należy podkreślić, iż każdy członek Rady Nadzorczej dysponuje nie tylko głosami instytucji kredytowej, która go desygnowała do Rady lub, w przypadku gdy został on wybrany, głosami instytucji, z której pochodzi, ale także głosami tych instytucji, które już po wyborach uznały go za swego reprezentanta. Członkowie Rady Nadzorczej nie mają swoich zastępców. Mogą oni jednak być reprezentowani przez jednego z pozostałych członków Rady.

Rada Nadzorcza jest zobowiązana do wysłuchania następujących osób, na ich wnioski: Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu, Gubernatora Banku Francji, Przewodniczącego Komisji Bankowej i Prezesa Urzędu ds. Rynków Finansowych.

Do bieżącego zarządzania FGD Rada Nadzorcza powołuje na czteroletnią, odnawialną, kadencję trzyosobowy Zarząd.

Zarząd między innymi opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia Radzie Nadzorczej roczne sprawozdania finansowe. Opracowuje on także raporty dotyczące działalności prewencyjnej Funduszu.

Pracami Zarządu kieruje jego prezes, którego wybór przez Radę Nadzorczą podlega zatwierdzeniu przez Ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu. Prezes Zarządu reprezentuje FGD wobec osób trzecich. Posiada on także szereg prerogatyw: jest członkiem Komitetu Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych, może być, na swój wniosek, wysłuchany przez Komisję Bankową w sprawach dotyczących działań prewencyjnych FGD wobec poszczególnych instytucji kredytowych. Komitet Regulacji Bankowych i Finansowych zasięga jego opinii w sprawach dotyczących zmian regulacji bankowych, które w jakiejś mierze dotyczą działalności FGD.

Rada Nadzorcza oraz Zarząd FGD wspierane są w swej działalności przez prace różnego rodzaju komitetów. Do najważniejszych komitetów zalicza się Komitet Prawniczy oraz Komitet Zarządzania Środkami Płynnymi FGD. **FGD podlega kontroli wykonywanej przez Generalną Inspekcję Finansów.**

Zadania FGD

Głównym celem działalności FGD jest, jak już podkreślano, przyczynianie się do stabilizacji sektora bankowego. Cel ten realizowany jest przez dwa rodzaje działalności: działalność gwarancyjną oraz działalność prewencyjną, zwaną też działalnością pomocową.

Działalność gwarancyjna polega na wypłacaniu klientom banków odszkodowań z tytułu utraconych depozytów w sytuacji stwierdzenia przez Komisję Bankową nierozporządzalności depozytami w danej instytucji kredytowej. W takiej sytuacji następuje natychmiastowe cofnięcie danej instytucji licencji bankowej.

Gwarancją FGD objęte są nie tylko depozyty a vista i depozyty terminowe, ale także inne wierzytelności klientów banków takie jak bony kasowe i środki płatnicze emitowane przez instytucje kredytowe. Gwarancja ta nie obejmuje jednak depozytów podmiotów niefinansowych. Oznacza to, iż gwarancja nie obejmuje depozytów: instytucji kredytowych, przedsiębiorstw inwestycyjnych, towarzystw ubezpiecze-

niowych, funduszy wspólnego inwestowania, funduszy emerytalnych, innych państw oraz administracji centralnych. Z gwarancji wyłączone są także depozyty: na okaziciela, pochodzące z operacji „prania brudnych pieniędzy” oraz przyjęte na warunkach, które spowodowały poważne pogorszenie sytuacji finansowej banku. Odszkodowanie za utracone depozyty, wyrażone w euro, jest ograniczone do kwoty 70.000 EUR i odnosi się do całości depozytów danego klienta w upadłym banku, bez względu na ilość depozytów. Wypłacane odszkodowanie, w granicach kwoty 70.000 EUR, pokrywa całość depozytów w 100%. Oznacza to, iż odszkodowanie nie jest ograniczone w odniesieniu do części depozytów np. do poziomu 90%.

Procedurę wypłaty odszkodowań otwiera stwierdzenie Komisji Bankowej, iż dany bank nie jest w stanie odtworzyć, niezwłocznie lub w określonym czasie, funduszy zdeponowanych przez ludność. W tej sytuacji, na wniosek Komisji Bankowej działania podejmuje FGD. W wyniku działań Komisji Bankowej następuje zamknięcie okienek bankowych. Jednocześnie, w bardzo krótkim okresie, FGD informuje klientów uprawnionych do otrzymania odszkodowania z tytułu utraconych depozytów o procedurze wypłaty odszkodowań. Regulacje prawa dotyczące wypłaty odszkodowań zostały tak określone, aby sprzyjały szybkiej ich wypłacie. Wypłata odszkodowań winna się rozpocząć po piętnastu dniach od chwili listownego poinformowania przez Fundusz deponentów o utracie ich depozytów i być zakończona w ciągu dwu miesięcy od chwili wystąpienia Komisji Bankowej z wnioskiem do Funduszu o wypłatę odszkodowań. W wyjątkowych przypadkach okres ten może być przedłużony maksymalnie do czterech miesięcy.

Warto jednocześnie podkreślić, iż FGD ma uprawnienia do starania się o odzyskanie wypłaconych odszkodowań. Może on dochodzić, na zasadzie regresu, zwrotu wypłaconych odszkodowań od likwidowanego banku, w ramach procedury upadłościowej, a także od członków kierownictwa banku, odpowiedzialnych za jego upadłość.

Działalność prewencyjna, do której został prawnie zobowiązany FGD, jest we Francji zadaniem nowym. Jest ona wzorowana na doświadczeniach innych, przodujących w tym zakresie krajów, a szczególnie Stanów Zjednoczonych. Podjęcie przez FGD działań prewencyjnych wobec banków, którym grozi utrata płynności, odbywa się na wniosek Komisji Bankowej. Jednak FGD może podjąć decyzję o realizacji działań prewencyjnych ale może też odmówić ich podjęcia. Jeśli podjęta zostanie przez FGD decyzja o realizacji działań prewencyjnych, Fundusz określa, po uzyskaniu opinii Komisji Bankowej, warunki swojej interwencji. Decyzja dotycząca podjęcia przez FGD działań prewencyjnych wobec jakiegoś banku podejmowana jest przez Radę Nadzorczą Funduszu na podstawie odpowiedniego raportu przygotowanego przez Zarząd. Zarząd może, jeśli uzna iż jest to niezbędne dla przygotowania raportu, zlecić przeprowadzenie audytu w banku, którego mają dotyczyć działania prewencyjne. Podjęte działania mogą przykładowo polegać na udzielaniu kredytów bankom zagrożonym utratą płynności lub na nabywaniu wierzytelności od banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności w celu ich odsprzedaży w przyszłości. Należy jednocześnie podkreślić, iż działalność prewencyjna FGD nie ma na celu podtrzymywania działalności banków niezdolnych do zdrowego funkcjonowania. Prowadziłoby to bowiem do zniekształcenia mechanizmów konkuren-

cji rynkowej. Chodzi raczej o takie działania, które na zasadzie współpracy władz nadzorczych i środowiska bankowego, skupionego w FGD, nie dopuszczają do poważniejszych strat spowodowanych upadłością banku. Upadłość taka mogłaby bowiem być bardziej kosztowna dla banków uczestniczących w FGD, aniżeli środki wydatkowane na sfinansowanie działań prewencyjnych.

Zasoby finansowe FGD

Środki finansowe potrzebne do realizacji zadań FGD pochodzą z wpłat dokonywanych przez instytucje kredytowe. Przyjęto jednak w regulacjach prawnych, iż wysokość wpłat instytucji kredytowych na rzecz FGD nie może zagrażać stabilności systemu bankowego. **Wpłaty instytucji kredytowych na rzecz FGD składają się z dwu elementów: certyfikatów członkowskich oraz składek rocznych.**

Wielkość wpłat wnoszonych na rzecz FGD przez poszczególne instytucje kredytowe określa się metodą repartycji. Podziałowi podlega zarówno kwota globalna certyfikatów członkowskich, jak i kwota globalna składek ustalona na dany rok. Wysokość wpłat zależy, z jednej strony, od wielkości depozytów i kredytów w danej instytucji kredytowej, a z drugiej strony, od ryzyka, jakie stwarza dana instytucja kredytowa dla całego sektora bankowego. Wysokość wpłat poszczególnych banków na rzecz FGD ustalana jest przez Komisję Bankową na podstawie sprawozdań przekazywanych przez banki do tej instytucji nadzoru bankowego. Przekazywane przez banki informacje do Komisji Bankowej objęte są tajemnicą bankową.

Pierwszym źródłem zasilania w środki pieniężne FGD są, jak już stwierdzono, **certyfikaty członkowskie**. Są one imiennymi i niezbywalnymi papierami wartościowymi stanowiącymi swoiste potwierdzenie przynależności danej instytucji kredytowej do społeczności bankowej we Francji. Globalna kwota certyfikatów depozytowych, subskrybowanych w 1999 roku przez banki, wynosiła 500 mln EUR. Zobowiązania z tego tytułu zostały uregulowane w 1999 roku i w 2000 roku. W przyszłości ilość i wartość certyfikatów będzie się zmieniała. Wiąże się to z przystępowaniem do FGD nowych członków i wycofywaniem się z działalności bankowej części instytucji. Środki finansowe wpłacone przez banki z tytułu nabycia certyfikatów depozytowych są ich swoistymi wierzytelnościami. Są one oprocentowane każdego roku w wysokości nie przekraczającej oprocentowania 10-letnich papierów dłużnych Skarbu Państwa. Fundusz może wykorzystać środki pochodzące z nabycia certyfikatów depozytowych w części lub w całości na wypłatę gwarantowanych depozytów w sytuacji, gdy środki zgromadzone ze składek rocznych są niewystarczające do pokrycia szkód związanych z upadłością banków.

Drugie źródło zasilania FGD stanowią, jak już wskazywano, **składki roczne**. Ustalona na dany rok kwota dzielona jest pomiędzy instytucje kredytowe. Na poszczególne lata ustalono następujące kwoty do podziału: 1999 r. – 400 mln EUR, 2000 r. – 200 mln EUR, 2001 r. – 250 mln EUR, 2002 r. – 100 mln EUR, natomiast na lata 2003–2006 po 150 mln EUR rocznie. Należy jednak podkreślić, iż banki mają

prawo wpłacić do FGD każdego roku, w formie definitywnej, jedynie 30% swojej składki, pod warunkiem że:

- ❖ zobowiązać się pozostałą część składki wpłacić na każde wezwanie FGD lub
- ❖ przekazać 70% składki na fundusz gwarancyjny w księgach Funduszu, który zostaje zablokowany przez okres pięciu lat. Środki na rachunku funduszu gwarancyjnego są oprocentowane według stopy oprocentowania państwowych pięcioletnich papierów dłużnych. Jeśli depozyt gwarancyjny nie zostanie wykorzystany w ciągu pięciu lat, to zobowiązanie to zostaje anulowane.

Warto jednocześnie nadmienić, iż instytucje kredytowe przystępujące do FGD, w trakcie jego funkcjonowania, muszą płacić przez 5 lat składki roczne zwiększone o 20%. Przesłanką tego rozwiązania jest chęć uwzględnienia faktu, iż przystępujące one do Funduszu posiadające już środki z wpłat dokonanych przez inne instytucje.

Szczególne rozwiązanie dotyczące obliczania wysokości składek rocznych na FGD zastosowano dla instytucji kredytowych stanowiących swoistą grupę i afiliowanych przy organie centralnym. Taką grupę tworzą m.in. banki spółdzielcze. Biorąc pod uwagę zasadę solidarności takiej struktury, postanowiono obliczać jedną składkę dla całej sieci (grupy) instytucji kredytowych – tak jakby był to jeden członek FGD. Następnie ta łączna składka jest dzielona między afiliowane przy organie centralnym instytucje kredytowe.

W razie potrzeby FGD może wezwać swych członków do zapłacenia w danym roku dodatkowej składki lub zaciągnąć u nich pożyczkę. Czasowo wolne środki Funduszu lokowane są przede wszystkim w papiery wartościowe cechujące się wysoką płynnością. Na dzień 30 czerwca 2004 r. struktura lokat była następująca: 81,48% instrumenty rynku pieniężnego, 12,98% obligacje oraz 5,54% akcje.

Sposób obliczania składki na FGD

Obliczanie składki na FGD, którą powinien zapłacić określony bank, odbywa się według stosunkowo złożonej procedury. Punktem wyjścia w tych obliczeniach jest, jak już wskazywano, ustalona wcześniej dla danego roku *kwota globalna (KG)*, która powinna być wpłacona przez członków FGD na rzecz Funduszu. Ta *kwota globalna* jest następnie pomniejszona o sumę *składek minimalnych (SM)*, w wysokości 4.000 EUR, które wnoszą na rzecz FGD instytucje kredytowe nie przyjmujące depozytów. W wyniku pomniejszenia *kwoty globalnej* o sumę wpłaconych *składek minimalnych*, wylicza się kwotę do podziału pomiędzy banki, które nie płacą składki minimalnej. Kwota ta nazywana jest *kwotą globalną zmienną (KGZ)*. Tak więc:

$$KGZ = KG - SM$$

Wysokość składki płaconej przez określony bank na rzecz FGD zależy od dwu czynników:

Bezpieczny Bank

- ❖ *kwoty globalnej zmiennej* i
- ❖ wielkości wskaźnika zwanego *udziałem netto w ryzyku (UNR)* obliczonym dla tego banku.

Tak więc składka na rzecz FGD, którą powinien wpłacić dany bank, wynosi:

$$\text{Wysokość składki} = \text{UNR} \times \text{KGZ}$$

Z kolei wskaźnik *UNR* stanowi relację pomiędzy *wielkością netto ryzyka (WNR)* danej instytucji kredytowej a sumą *wielkości netto ryzyka* wszystkich instytucji kredytowych.

Aby obliczyć *wielkość netto ryzyka* dla danego banku, należy najpierw obliczyć *podstawę netto (PN)*. W tym celu trzeba powiększyć sumę depozytów w tym banku o tzw. *miernik brutto ryzyka (MBR)*, przez który rozumie się 1/3 portfela kredytowego banku. Nie może jednak być on większy od ogółu zgromadzonych depozytów. Następnie *podstawę netto* należy pomnożyć przez tzw. *współczynnik ryzyka (WR)*.

Zatem:

$$\text{WNR} = \text{PN} \times \text{WR}$$

Zanim jednak obliczy się dla danego banku *współczynnik ryzyka*, należy najpierw ocenić sytuację finansową tego banku.

Sytuację tę ocenia się posługując się *syntetycznym wskaźnikiem ryzyka (SWR)*. *SWR* jest średnią arytmetyczną czterech mierników, zwanych też kryteriami. Są to mierniki: *współczynnik wypłacalności*, *wskaźnik rentowności*, *współczynnik podziału ryzyka* i *miernik transformacji*. Każdemu z przyjętych mierników przypisano pewne noty (oceny) ryzyka w skali od 1 do 3. Noty te rosną wraz ze wzrostem skali ryzyka.

- ❖ *Współczynnik wypłacalności*, określanymi jako *tier 1*, jest relacją funduszy własnych podstawowych do aktywów ważonych ryzykiem albo relacją funduszy własnych podstawowych do wymaganego poziomu funduszy własnych. Noty, które mogą być przyznane za ten współczynnik, przedstawiono w tabeli:

Wielkość współczynnika wypłacalności <i>tier 1</i>	Noty przyznawane za współczynnik wypłacalności
≥9% (lub ≥112,5)	1
≥6% (lub ≥75)	2
Pozostałe	3

- ❖ *Wskaźnik rentowności działalności operacyjnej* wyrażany jest przez *globalny współczynnik działalności operacyjnej (GWDO)*. Współczynnik ten oblicza się jako relację 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. Nota, jaka może być przyznana za rentowność działalności operacyjnej, przedstawiono w poniższej tabeli:

Problemy i poglądy

Poziom GWDO	Noty przyznawane za rentowność działalności operacyjnej
<65%	1
<70%	1,5
<75%	2
75% ≤ ale <85%	2,5
Inne	3

- ❖ *Współczynnik podziału ryzyka* stanowi relację sumy dziesięciu największych aktywów finansowych obciążonych ryzykiem, nie podlegających refinansowaniu przez instytucje Europejskiego Systemu Banków Centralnych³⁾ do funduszy własnych podstawowych instytucji kredytowych.

W poniższej tabeli przedstawiono warunki uzyskania jednej z trzech not:

Suma dziesięciu największych aktywów finansowych obciążonych ryzykiem	Noty przyznawane za współczynnik ryzyka
<30% tier 1	1
<60% tier 1	2
Inne	3

- ❖ *Miernik transformacji* wyrażany jest współczynnikiem transformacji, który stanowi relację różnicy aktywów i pasywów długoterminowych (> 1 rok) do funduszy własnych. Oblicza się go jako średnią z trzech kolejnych okresów. Warunki przyznawania odpowiednich not zawarto w poniższej tabeli:

Poziom współczynnika transformacji	Noty przyznawane za poziom współczynnika transformacji
≤100%	1
>100% ale ≤200%	2
Inne	3

Miernik ten ma znaczenie jedynie wówczas, gdy długoterminowe aktywa i pasywa stanowią ponad 20% całkowitej działalności danej instytucji. W przeciwnym razie określa się go jako nieistotny. Obliczwszy na podstawie przedstawionych

³⁾ Niektóre aktywa finansowe obciążone ryzykiem mogą być refinansowane przez Europejski Bank Centralny lub przez narodowe banki centralne krajów wchodzących w skład strefy euro. We Francji takimi aktywami są bony skarbowe emitowane w tym kraju, lub w pozostałych krajach obszaru euro, oraz inne prywatne papiery wartościowe, którym Bank Francji przyznał, w ramach swojego systemu oceny, najwyższą notę – 3 (doskonały).

wyżej mierników *syntetyczny wskaźnik ryzyka (SWR)* wyznacza się *współczynnik ryzyka (WR)* według wzoru:

$$WR = 0,25 \times SWR + 0,5$$

Wzór na *współczynnik ryzyka* wylicza się przez wyznaczenie równania prostej określającej relację między *syntetycznym wskaźnikiem ryzyka* i *współczynnikiem ryzyka*. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przyjmuje się, że *syntetycznemu wskaźnikowi ryzyka* poziomu 1 odpowiada *współczynnik ryzyka* 0,75 oraz *syntetycznemu wskaźnikowi ryzyka* poziomu 3 odpowiada *współczynnik ryzyka* 1,25.

Nowi członkowie FGD zobowiązani są, jak już wskazywano, wpłacić także *składkę dodatkową (SD)*. Jej wysokość ustala się zgodnie ze wzorem:

$$SD = UNR \times 20\% \text{ całkowitej kwoty składek wpłacanej} \\ \text{przez pozostałych członków Funduszu}$$

Z kolei wyliczenie składek banków spółdzielczych tworzących sieć odbywa się, jak już wskazywano, na dwu płaszczyznach:

- ❖ na płaszczyźnie ogólnej, wyliczając składkę dla całej sieci,
- ❖ na płaszczyźnie indywidualnej, dzieląc składkę dla całej sieci pomiędzy poszczególne banki spółdzielcze według ryzyka każdego z nich.

Zakończenie

System gwarantowania depozytów wprowadzony we Francji w 1999 roku funkcjonuje już ponad pięć lat. Ocenia się, iż sprawdził on się w praktyce. Stąd też w ciągu tego okresu dokonano w nim niewielu zmian. Te, które wprowadzono, polegały na pewnym uproszczeniu systemu i „poluzowaniu” niektórych ograniczeń.

Wprowadzenie w 1999 roku nowego systemu gwarantowania depozytów, opartego na zasadzie gromadzenia środków w trybie *ex ante*, miało umożliwić powstanie zasobów pieniężnych, w dyspozycji FGD, odpowiadających w 2002 roku 1,3% depozytów w systemie bankowym. Cel ten został osiągnięty. Natomiast na koniec 2003 roku wskaźnik ten wyniósł 1,5%. Środowisko bankowe pozytywnie oceniło zróżnicowanie wysokości składki rocznej wpłacanej do FGD w zależności od ryzyka, jakie stwarza dana instytucja kredytowa dla całego sektora bankowego.

Na początku wprowadzania obowiązującego systemu formułowane były różnego rodzaju negatywne opinie. Między innymi twierdzono, iż system jest skomplikowany, jego funkcjonowanie będzie drogie, a składki będą poważnym obciążeniem dla banków.

Po upływie pięciu lat można stwierdzić, iż obawy te nie potwierdziły się. System tylko pozornie wydaje się skomplikowany. Można wierzyć, iż po uważnym zapoznaniu się z nim jest on zrozumiały i przejrzysty dla każdego ekonomisty. Jego funkcjonowanie nie jest drogie, bowiem wszystkie informacje niezbędne do obliczania składek banki i tak są zobowiązane dostarczać do Komisji Bankowej, aby mogła ona sprawować wnikliwy nadzór nad ich działalnością. Zaś wyliczenie w Komisji Ban-

kowej wysokości składek dla poszczególnych banków nie sprawia trudności przy obecnym stanie techniki komputerowej i nie generuje dużych kosztów. Nie potwierdziły się także obawy, jak dotąd, iż składki na rzecz FGD będą dla banków poważnym obciążeniem. Wpłaty z tytułu nabycia certyfikatów członkowskich są oprocentowane, natomiast wpłaty z tytułu składek rocznych mają, jak przedstawiono, charakter definitywny tylko w 30%. Jest jednak oczywiste, iż na korzystny obraz funkcjonowania we Francji systemu gwarantowania depozytów w ostatnich latach ma ogromny wpływ to, iż w tym czasie nie wystąpiły przypadki upadłości banków. Trudności, jakie wystąpiły w tym okresie w niektórych bankach, rozwiązywane były sposobami, które zapobiegły upadłości banków. Przykładem w tym zakresie może być *Crédit Lyonnais*, który najpierw, jako bank państwowy, uzyskał dofinansowanie państwa, a następnie został przejęty przez *Crédit Agricole*.

Należy jednocześnie przypomnieć, iż system gwarantowania depozytów jest tylko jednym z elementów sieci bezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się silne związki oraz efekty synergii między funkcjonowaniem trzech elementów sieci bezpieczeństwa: instytucją pełniącą funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, nadzorem bankowym, współpracującym z nadzorem giełdowym i nadzorem nad sektorem ubezpieczeniowym, oraz systemem gwarantowania depozytów. Nie ulega wątpliwości, iż dobre funkcjonowanie w ostatnich latach FGD było w dużym stopniu wynikiem skutecznego działania francuskich instytucji nadzorczych.

Aneks

Przykład wyliczania składek

Celem poniższych obliczeń jest określenie wysokości składki na FGD każdej instytucji kredytowej. W przykładzie przyjęto, że system bankowy składa się z pięciu instytucji kredytowych, z których dwie (D oraz E) są elementami sieci banków spółdzielczych. Całkowita kwota do podziału wynosi 10.000 EUR, zaś składka minimalna wynosi 300 EUR. Przyjęto także, przedstawione w poniższej tabeli, wielkości depozytów i kredytów (w mln EUR) w poszczególnych instytucjach kredytowych.

Instytucje kredytowe	Depozyty	Kredyty
A	1.000	2.100
B	800	2.700
C	0	600
D	2.000	5.100
E	700	3.000

Bezpieczny Bank

a) Obliczenie podstawy netto:

Instytucje kredytowe	A	B	C	D	E	sieć D-E
Kredyty	2.100	2.700	600	5.100	3.000	8.100
Miernik brutto ryzyka (1/3 kredytów)	700	800 ^{*)}	0 ^{*)}	1.700	700 ^{*)}	2.700
Podstawa netto	1.700	1.600	0	3.700	1.400	5.400

^{*)} W pozycjach tych dokonano redukcji uwzględniając założenie, iż *KRB* nie może być wyższa od depozytów danej instytucji kredytowej.

b) Obliczenie syntetycznego wskaźnika ryzyka.

Do dalszych obliczeń przyjęto następujące dane:

Instytucje kredytowe	A	B	C	D	E	sieć D-E
Współczynnik wypłacalności	9%	5%	8%	5%	10%	7,5%
Wskaźnik rentowności	80%	90%	65%	80%	75%	76%
Współczynnik transformacji	400%	220%	NI ^{*)}	120%	150%	130%
Współczynnik podziału ryzyka	29%	65%	40%	72%	25%	48,5%

^{*)} NI oznacza, że wskaźnik transformacji jest nieistotny.

Biorąc pod uwagę powyższe wskaźniki oraz wcześniej określone kryteria przyznawania not, otrzymujemy noty pozwalające obliczyć *syntetyczny wskaźnik ryzyka (SWR)*:

Instytucje kredytowe	A	B	C	D	E	sieć D-E
Wysokość noty z tytułu:						
miernika wypłacalności	1	3	2	3	1	2
miernika rentowności	2,5	3	1,5	2,5	2,5	2,5
miernika transformacji	3	3	NI	2	2	2
miernik podziału ryzyka	1	3	2	3	1	2
<i>SWR</i>	1,87	3	1,83	2,62	1,62	2,12

c) Obliczenie współczynnika ryzyka.

Podstawiając wartości syntetycznego wskaźnika ryzyka dla poszczególnych instytucji kredytowych do wzoru określającego współczynnik ryzyka, otrzymujemy dane:

Problemy i poglądy

Instytucje kredytowe	A	B	C	D	E	sieć D-E
SWR	1,87	3	1,83	2,62	1,62	2,12
Współczynnik ryzyka	0,97	1,25	0,96	1,15	0,9	1,03

d) Kwota netto ryzyka (*KNR*).

Biorąc pod uwagę, iż *KNR* jest iloczynem podstawy netto i współczynnika ryzyka, obliczamy *KNR* dla poszczególnych instytucji kredytowych:

Instytucje kredytowe	A	B	C	D	E	sieć D-E
Podstawa netto	1.700	1.600	0	3.700	1.400	5.400
Współczynnik ryzyka	0,97	1,25	0,96	1,15	0,9	1,03
<i>KNR</i>	1.649,0	2.000,0	0	4.255,0	1.260,0	5.562,0

e) Udział netto w ryzyku (*UNR*).

Wskaźnik ten jest, jak już przedstawiono, ilorazem *kwoty netto ryzyka* danej instytucji kredytowej oraz sumy *kwot netto ryzyka* wszystkich instytucji kredytowych. Biorąc pod uwagę wcześniej wyliczone dane, uzyskujemy *UNR* dla rozpatrywanych instytucji kredytowych:

Instytucje kredytowe	A	B	C	D	E	sieć D-E
<i>KNR</i>	1.649,0	2.000,0	0	4.255,0	1.260,0	5.562,0
<i>UNR</i>	17,9%	21,7%	0			60,4%
Udział w sieci ^{*)}				77,2%	22,8%	

^{*)} Udział w sieci oblicza się jako
$$\frac{KNR \text{ instytucji kredytowej}}{\text{suma } KNR \text{ całej sieci}}$$

f) Składka

Składkę oblicza się, jak już przedstawiono, według wzoru:

$$\text{Składka} = \text{UNR} \times \text{KGZ}$$

W rozpatrywanym przykładzie, w którym *kwota globalna zmienna* wynosi 9.700 EUR, składki dla poszczególnych podmiotów wynoszą:

A – 1.736,30 EUR, B – 2.104,90 EUR, C – 300 EUR (składka minimalna) oraz sieć D-E – 5.858 EUR.

W powyższych obliczeniach określono łączną składkę dla sieci D-E. Biorąc pod uwagę, iż instytucja D posiada 77,2% udziału w sieci, zaś instytucja E – 22,8%, wielkość składek wyniesie: D – 4.522,38 EUR oraz E – 1.335,62 EUR.

Założmy ponadto, że instytucja kredytowa A dopiero przystępuje do Funduszu Gwarantowania Depozytów. Oznacza to, iż instytucja ta, oprócz normalnej składki, zobowiązana jest płacić przez 5 lat dodatkową składkę (*DS*). Ta dodatkowa składka obliczana jest, jak już przedstawiono, według wzoru:

$$DS = UNW \text{ instytucji kredytowej} \times 20\% \text{ całkowitej kwoty składek wpłacanych przez pozostałych członków Funduszu}$$

Zatem instytucja kredytowa A zobowiązana będzie do zapłacenia składki w wysokości 1.736,30 EUR, do której trzeba dodać kwotę 295,82 EUR [$0,2 \times (10.000 - 1.736,80) \times 17,9\%$] będącą składką dodatkową. Łączna składka instytucji kredytowej A na rzecz Funduszu Gwarancyjnego Depozytów wyniesie więc 2.032,12 EUR.

Bibliografia

1. Choinel A., *Le système bancaire et financier*, Revue Banque Edition, Paris 2002.
2. *Fonctions et structures des systèmes de garantie des dépôts: l'exemple français*. Rapport de la Commission Bancaire pour l'année 2000, Paris 2001
3. *Les systèmes financiers. Mutations, crises et régulation*. Sous la direction de C. de Boissieu. Ed. Economica, Paris 2004.
4. Niepublikowane materiały Komisji Bankowej w Paryżu oraz Funduszu Gwarantowania Depozytów w Paryżu.
5. Obal T., *Teoretyczne aspekty gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank”, nr 2 (23) 2004.
6. *Recueil des textes réglementaires relatifs à l'exercice des activités bancaires et financières 2004*. Ed. Comité de la Réglementation Bancaire et Financière, Banque de France. Paris 2004.
7. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik A., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 173, NBP, Warszawa, kwiecień 2004.
8. Wierzba R., *System gwarantowania depozytów bankowych we Francji*, „Bank i Kredyt”, nr 3, 2001.

MIEJSCE I ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej są obecnie przedmiotem licznych wypowiedzi. Konieczność tego typu rozważań jest szeroko omówiona w pracy *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania* pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej¹⁾. Wydaje się jednak, że brak jest w literaturze wyraźnego określenia, czy kryzys bankowy jedynie polskiej bankowości, w polskich warunkach, jest możliwy. Przejęcie 80% banków przez kapitał zagraniczny sugeruje raczej tezę, że „banki córki” są tak powiązane z „bankami matkami”, że tylko kryzys, który by objął te ostatnie, może mieć miejsce także w Polsce. W tej sytuacji problemem do dyskusji jest możliwość wystąpienia kryzysu bankowego w Polsce jako kryzysu wyodrębnionego z gospodarki światowej. Należy sądzić, że jest to mało prawdopodobne. A to oznacza, że istotny problem banku centralnego (NBP), jako pożyczkobiorcy ostatniej instancji, należy traktować jako problem teoretyczny, a nie praktyczny. To nie znaczy naturalnie, że NBP nie powinien przyjść z pomocą Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu w formie np. pożyczki (co jest zresztą przewidziane w Ustawie). Pytaniem natomiast jest, czy w przypadku gdy „bank matka” „znacjonalizuje” swoje straty w „banku córce”, to czy wtenczas NBP jako bank centralny ma ratować „bank córkę”.

Istnieje konieczność większej koordynacji działalności wszystkich instytucji zajmujących się stabilnością finansową. Ale to wymaga przedyskutowania roli banku centralnego (analiza stabilności całego systemu bankowego), nadzoru bankowego (instytucja niezależna koncentrująca się na poszczególnych bankach), Ministerstwa Finansów (koordynacja problemów stabilności różnych członów systemu finansowego), a także roli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co jest przedmiotem niniejszego opracowania.

I. Cel działania BFG

Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma służyć polskiej gospodarce narodowej, a nie interesom poszczególnych grup banków. Bankowy Fundusz Gwarancyjny powinien wspierać większe ubankowienie naszej gospodarki, zwiększenie sieci oddzia-

¹⁾ PWE, Warszawa 2002.

łów i punktów bankowych, większą dynamikę w działalności kredytowej. To nie znaczy, że należy w czymkolwiek obniżać podstawową rolę BFG, którą jest bezpieczeństwo depozytów bankowych. Chodzi jednak o to, żeby łączyć te dwie funkcje, a nie ograniczyć się tylko do problemu bezpieczeństwa depozytów.

Nie można dopuścić do „cichego monopolu” dużych banków komercyjnych. Konieczna jest dyferencjacja i konkurencja w bankowości polskiej. Bankowy Fundusz Gwarancyjny winien pomagać bankom o słabej kondycji finansowej, a nie być wyłącznie likwidatorem. Realizacja tych zadań wymaga pełnej samodzielności BFG. Nie może on być realizatorem interesów i doraźnych rozwiązań banku centralnego (Komisji Nadzoru Bankowego) czy Związku Banków Polskich. Należy zwiększyć rolę Ministerstwa Finansów, które powinno reprezentować interes polskiej gospodarki.

II. Nowa sytuacja w bankowości

1. Wejście Polski do Unii Europejskiej stawia na porządku dnia dwa tematy:

- ❖ umiędzynarodowienie funduszu gwarancyjnego,
- ❖ samodzielność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

A. Zwolennicy umiędzynaradawiania funduszy gwarancyjnych podkreślają niebezpieczeństwo, jakie może zaistnieć w przypadku, gdy „banki matki” będą chciały przenosić swoje trudności finansowe na „banki córki”. Zagrożeniem może być zachowanie się spółki dominującej wobec spółki zależnej w sytuacji kryzysowej. Powstaje możliwość „nacionalizacji” strat w krajach, w których siedzibę mają spółki zależne przy „internacjonalizacji” korzyści wynikających z integracji wyniku finansowego.

Tendencjom tym należy się przeciwstawić:

- ❖ po pierwsze, jest wątpliwe, czy udałoby się ustalić stopę gwarancji, która byłaby do przyjęcia dla wszystkich państw UE;
- ❖ po drugie, rozwiązania zaproponowane przez organ unijny mogłyby być zbyt mało elastyczne, żeby mogły odpowiadać potrzebom wszystkich krajów;
- ❖ po trzecie, dostosowanie procesu gwarancyjnego do rozwiązań unijnych oznaczałoby w Polsce konieczność nowego rozwiązania pomocy dla banków o zagrożonej wypłacalności

B. Stopień samodzielności funduszy gwarancyjnych w krajach Unii jest znacznie większy niż w Polsce. Wyraża się to w szczególności:

- ❖ w posiadaniu własnej bazy informatycznej, możliwości kontroli zagrożonych banków, różnicowaniu oddziaływania na te banki, pełnej samodzielności w podejmowaniu decyzji,
- ❖ w „odpolitycznieniu” organów funduszu gwarancyjnego, gdzie władzę nadzoru stanowią delegowani eksperci finansowi, doświadczeni bankowcy, naukowcy. Władze nadzoru (Rada) winny dbać o interes BFG zgodnie z celami jego działalności,
- ❖ samodzielność i niezależność BFG oznacza także znacznie większą odpowiedzialność organów BFG za podejmowanie decyzji.

Problemy i poglądy

2. Opanowanie bankowości polskiej przez kapitał zagraniczny powoduje dążenie do likwidacji pozostałych polskich banków komercyjnych i banków spółdzielczych. Rolą BFG jest niedopuszczenie do „monopolu” banków o kapitale zagranicznym i utrzymać choć w niedużym stopniu dyferencjację własności w sferze bankowej.

Powstaje jednak określony dylemat, polegający na tym, że realizacja gwarancji depozytów i pomoc bankom mającym trudności finansowe odnosi się w większości przypadków do banków polskich.

W okresie 1995–2004 udzielono z funduszu pomocowego 43 pożyczki bankom komercyjnym na łączną kwotę 2.980.386,42 tys. zł. Do końca 2000 r. żaden z banków komercyjnych, któremu udzielono pomocy finansowej, nie posiadał większościowego udziału zagranicznego w kapitale zakładowym. Większościowy udział zagraniczny pojawił się w:

- ❖ 2001 r. w przypadku BRE Banku S.A.,
- ❖ 2002 r. w przypadku ING Banku Śląskiego S.A.,
- ❖ 2004 r. w przypadku banków komercyjnych, które zakupiły akcje WBC S.A.

Szczegółowe informacje dotyczące zagranicznego udziału w kapitale zakładowym banków komercyjnych, którym udzielono pomocy finansowej, zawiera poniższe zestawienie.

Bank wnioskujący o pomoc	Cel pomocy	Nazwa akcjonariusza zagranicznego	Udział w akcjonariacie
BRE Bank S.A.	Zakup akcji Banku Częstochowa S.A.	● Commerzbank AG	50,00%
ING Bank Śląski S.A.	Przejęcie WBR S.A.	● ING Bank N.V. ● Franklin Resources Inc. ● Emerging Markets Growth Fund. Inc.	54,98% 5,11% 5,01%
Bank Ochrony Środowiska S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Skandinaviska Enskildens Banken	47,05%
BPH S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● HVB Group	71,19%
BZ WBK S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● AIB European Investments Limited	70,50%
ING Bank Śląski S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● ING Bank V.N.	87,47%
BRE Bank S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Commerzbank AG ● Commercial Union OFE BPH CU	50,00% 5,07%
Kredyt Bank S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● KBC Bank NV ● Deutsche Bank Trust Company America ● Sanpaolo IMI Sp. A.	58,17% 18,33% 5,20%

Bezpieczny Bank

Bank wnioskujący o pomoc	Cel pomocy	Nazwa akcjonariusza zagranicznego	Udział w akcjonariacie
Reiffeisen Bank S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Reiffeisen Zentralbank Oesterreich AG	100,00%
Bank Handlowy S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Citibank Overseas Investment Corporation	93,01%
Millenium S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Banco Comercial Portugues BV ● Eureco BV	46,18% 19,98%
Pekao SA	Zakup akcji WBC S.A.	● Uni Credito Italiano S.p.A. ● EBOiR	53,17% 6,63%

Dlatego nie można się dziwić, że banki o kapitale zagranicznym chcą się wycofać z finansowania BFG. Nie byłoby to jednak w interesie polskiej gospodarki.

3. Spadek stóp procentowych NBP spowodował, że korzyści z pożyczki BFG otrzymanej przez bank komercyjny czy spółdzielczy są znacznie mniejsze. Wymaga to rozszerzenia instrumentów BFG. W szczególności mogą tu być zastosowane formy pożyczki podporządkowanej, zakup akcji, gwarancje itp. BFG nie może służyć do przyspieszenia likwidacji banków o polskim kapitale. Dlatego dążenie do likwidacji „autosanacji”, czy dofinansowywania banków spółdzielczych, które mają trudności w osiągnięciu sum progowych, należy rozumieć jako sprzeczne z interesem polskiej gospodarki narodowej.

III. Dwa modele BFG

Nowa sytuacja w bankowości polskiej stworzyła podstawę dla zaprezentowania zróżnicowanych propozycji co do dalszego działania BFG:

- ❖ model pierwszy prezentowany przez Związek Banków Polskich zakłada ograniczenie działalności BFG (niefinansowanie autosanacji) i ograniczanie finansowania BFG przez banki komercyjne. Przekształcenie BFG w likwidatora banków bankrutujących:
- ❖ model drugi zakłada rozszerzenie działalności BFG, jego większą samodzielność, finansowanie autosanacji, wprowadzenie nowych instrumentów pomocy dla banków.

A. *Model pierwszy proponowany przez ZBP – założenia:*

1. Odchodzenie od udzielania pomocy na samodzielną sanację banku, który znalazł się w sytuacji zagrożenia wypłacalności na skutek złej sytuacji ekonomicznej.

2. Likwidacja funduszu pomocowego (zwolnienie banków z wpłat na cele pomocowe).
3. (Zamiast tego) utworzenie funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOSG) typu *ex ante*. W rezultacie ograniczenie obciążeń banków z pozostawieniem wpłat NBP.
4. Priorytet dla banku przejmującego w postaci pomocy bezzwrotnej.
5. Wybór banku przejmującego ma nastąpić w drodze przetargu. Podstawowym kryterium wyłaniania zwycięzcy ma być wysokość żądanej pomocy z BFG. W praktyce oznacza to priorytet dla banków o kapitale zagranicznym.
6. Propozycja utworzenia pożyczkodawcy ostatniej szansy dla interwencji przy groźbie kryzysu nie uwzględnia faktu, że nasz system bankowy w 80% (dzisiaj) składa się z banków-córek i oddziałów banków zagranicznych. Czy pożyczkodawca ostatniej szansy (czytaj NBP i budżet) ma ratować także „banki matki”?

B. Model drugi, „antymonopolowy” – założenia:

1. Głównym zadaniem BFG jest niedopuszczenie do pełnego monopolu banków o kapitale zagranicznym. Podstawowym kryterium działalności BFG powinien być interes polskiej gospodarki narodowej, której będzie sprzyjać dyferencjacja systemu bankowego.
2. Konieczna jest pomoc dla banków o zagrożonej wypłacalności (autosanacja), a nie dążenie do ich likwidacji (ostateczna decyzja, gdy brak szans na poprawę).
3. BFG podejmuje decyzje wspomagające samodzielnie, bez zgody KNB.
4. Szczególnie istotna powinna być pomoc dla banków spółdzielczych. Udzielanie pożyczek podporządkowanych w celu osiągnięcia progów kapitałowych, a także udzielania gwarancji dla depozytów (i wkładów) BS w bankach zrzeszających.

IV. Nowe instrumentaria BFG

Przejęcie prawie całej bankowości w Polsce przez kapitał zagraniczny stanowi problem, czy BFG ma przyspieszać likwidację resztek polskiej bankowości, czy też w miarę posiadanych możliwości utrzymać określoną dyferencjację i wspomagać autosanację tych jednostek.

Jeżeli przyjmiemy tę drugą tezę, to należy utrzymać fundusz pomocowy zasilany przez banki i NBP. Konieczne jest przy tym rozszerzenie instrumentów wspomagania zagrożonych banków. W związku z tym:

- ❖ BFG musi mieć możliwość samodzielnej identyfikacji banków o złej sytuacji nie za zgodą KNB, a jedynie w porozumieniu.
- ❖ Nie może istnieć jakiegokolwiek ograniczenie finansowania przez BFG autosanacji.
- ❖ Nie ma potrzeby wymuszonego uprzywilejowania inwestora strategicznego (czytaj zagranicznego) jako przejmującego bank zagrożony.
- ❖ BFG powinien aktywnie uczestniczyć w procesie autosanacji, uzależniać od jej przebiegu pomoc finansową.
- ❖ Konieczne jest wprowadzenie nowych instrumentów pomocowych:
 - udzielanie pożyczek podporządkowanych,

- zaangażowanie kapitałowe poprzez objęcie w szczególności obligacji zamiennych wyemitowanych przez bank w złej sytuacji ekonomicznej, a także akcji banków (BFG inwestorem strategicznym),
- udzielanie gwarancji.

Działania interwencyjne Funduszu w celu ograniczenia działalności banku, a następnie jego likwidacji nasuwają natomiast duże wątpliwości. Zadaniem BFG jest wspomaganie banków, a nie ich likwidacja. Gdy chodzi o likwidację, jest ona ustawowo przewidziana, a proces ten określa i realizuje KNB.

Zmiany instytucjonalne powinny dotyczyć także działalności gwarancyjnej BFG, tak żeby był on w pełni samodzielny. I tak celowym byłoby, żeby BFG:

- ❖ po pierwsze, otrzymywał niezbędne dane od banków bezpośrednio,
- ❖ po drugie, miał prawo delegować swych przedstawicieli do banków, które uważa za zagrożone, w celu bardziej szczegółowego zbadania sytuacji w tych bankach, i zarządzać odpowiednio działania ze strony kierownictwa tego banku,
- ❖ po trzecie, miał możliwość zagrożenia np. podwyższeniem składki gwarancyjnej lub zmniejszeniem procentu gwarancji, a w przypadku gdy w banku nie następuje poprawa, nawet wyłączenia z systemu gwarancji.

Reasumując:

- ❖ po pierwsze, BFG winien działać w interesie polskiej gospodarki narodowej, a nie określonej grupy bankowej,
- ❖ po drugie, BFG powinien być w pełni suwerennym organem ściśle współpracującym z KNB, ale nie instytucją zależną od KNB,
- ❖ po trzecie, BFG dążąc do pełnego zagwarantowania depozytów nie może rezygnować z dotychczasowej formy gromadzenia środków na ten cel. Tworzenie stałego funduszu nie powinno następować kosztem funduszu pomocowego,
- ❖ po czwarte, jak długo nie ma specjalnej instytucji wspomagającej banki, które mają trudności płatnicze, nie można ograniczyć możliwości finansowania auto-sanacji przez BFG,
- ❖ po piąte, celem działalności BFG jest utrzymanie zdyferencjowanego systemu bankowego w Polsce, a nie sprzyjanie jego likwidacji. Dlatego konieczne jest istnienie funduszu pomocowego, a równocześnie znaczne rozszerzenie ilości instrumentów wykorzystywanych w ramach tego funduszu.

MIEJSCE I ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO – STAN OBECNY I KIERUNKI ZMIAN

Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego spowodowało, że nikt dzisiaj nie wyobraża sobie funkcjonowania systemu bankowego w Polsce bez tej ważnej dla kraju instytucji. Stała się ona ważnym elementem – obok Narodowego Banku Polskiego i nadzoru bankowego – sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Przyczyniła się ona do wysokich ocen za poziom bezpieczeństwa sektora bankowego w Polsce, jakie na ogół zgodnie wyrażają zarówno krajowi jak i zagraniczni eksperci. Niewątpliwym sukcesem było uniknięcie w Polsce kryzysu sektora bankowego, choć trzeba przyznać, że największe zagrożenie jego wystąpienia pojawiło się kilka lat przed powstaniem BFG. Dobrze funkcjonujące otoczenie instytucjonalne banków pozwoliło na stabilny wzrost sektora bankowego i przyczyniło się do wysokiego poziomu zaufania klientów do instytucji bankowych. Nawet pojawiające się w ostatnich latach informacje o poważniejszych kłopotach pojedynczych banków nie powodowały negatywnych konsekwencji dla całego sektora bankowego, a gwarancje BFG powodowały większą ostrożność klientów przy podejmowaniu decyzji o nagłym wycofaniu depozytów z banku, który wydaje się mieć trudności finansowe. Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi stosowne analizy dotyczące efektywności swojego działania dla całego sektora bankowego, zwłaszcza w najbardziej dyskusyjnym obszarze działalności – realizacji funkcji pomocowej. Choć wyniki tych badań wydają mi się zdecydowanie zawyżone, nikt rozsądny nie może negować generalnie pozytywnych skutków działania BFG.

Jednakże ta pozytywna ocena nie oznacza, że cała dotychczasowa działalność BFG ma wyłącznie pozytywne oblicze, choć – jak wspomniano przed chwilą – to ostatnie zdecydowanie przeważa. Wśród negatywnych ocen trzeba wymienić wysoki koszt ponoszony przez banki – zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania BFG – z tytułu opłat wnoszonych do BFG. Gdyby obciążenia banków były mniejsze, mogłyby one rozwijać się w sposób bardziej dynamiczny. Także fakt, iż z wyjątkiem Banku Staropolskiego S.A., nie upadł w ostatnich latach żaden bank komercyjny, mógł stanowić zachętę dla niektórych banków do wykorzystywania zasady moral-

nego hazardu przy podejmowaniu biznesowych decyzji oraz mógł poważnie osłabić zainteresowanie klientów bankowych uważniejszą analizą kondycji ekonomicznej instytucji, której zamierzają oni powierzyć swoje oszczędności. Wśród innych niedoskonałości funkcjonowania BFG wymienia się także niedostosowanie zasad jego działania do zmieniającej się sytuacji w sektorze bankowym (w tym zwłaszcza zakres stosowanych instrumentów sanacyjnych wobec nowej struktury sektora bankowego) i zmienionych warunków prowadzenia działalności bankowej w Polsce (szczególnie obniżenie się poziomu rynkowych stóp procentowych). Również pewne problemy związane z wymianą informacji i komunikowaniem się BFG z instytucjami trzecimi (nadzorem bankowym, bankami) można uważać za nieoptymalne, choć nie sposób nie odnotować stopniowej poprawy w tym zakresie.

Warto również wskazać, że w okresie dziesięciu lat funkcjonowania BFG nie zaszły generalnie większe zmiany w zasadach prawnych działania systemu gwarantowania depozytów. Najpoważniejsza zmiana zasad działania BFG nie dotyczyła przy tym realizacji samej funkcji gwarantowania depozytów, lecz polegała na rozszerzeniu zadań BFG o nową funkcję – udzielanie pożyczek ze środków Funduszu Restrukturyzacji Banków Spółdzielczych. **Ta stabilność zasad działania, tak rzadka współcześnie w szybko zmieniającej się gospodarce, stanowi dowód spełnienia zadań, jakie autorzy postawili przed BFG w momencie jego ustanowienia.**

Jednak te zmieniające się warunki ekonomiczne, a także ważne zmiany instytucjonalne, następujące w kraju i na świecie oraz istniejące niedoskonałości funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce, wskazują na potrzebę zastanowienia się nad kierunkami pożądanych zmian w działaniu BFG w przyszłości.

Zmiany w zasadach działania BFG można rozpatrywać w krótkiej i dłuższej perspektywie. Podstawą powinna być jednak długookresowa wizja funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, a bieżące zmiany powinny być wynikiem stopniowej realizacji tej wizji oraz reagowania na bieżące tendencje występujące w otoczeniu BFG. Trzeba przy tym podkreślić, że jakiegokolwiek zmiany nie mogą powodować utraty osiągnięć BFG w dotychczasowej działalności. Stąd też postulat wprowadzania zmian nie może być odbierany jako „rewolucyjne” dążenie do niszczenia dzisiejszego porządku, lecz jako próba poszukiwania rozwiązań zmierzających do dalszego podnoszenia efektywności działania systemu dla dobra klientów banków i dla samych instytucji bankowych.

Przewidywanie kierunków zmian, jakie będą następować w bankowości w najbliższych latach, jest trudne. Znajdujemy się bowiem w sytuacji, jakiej jeszcze nie doświadczaliśmy w rozwoju bankowości. Większość nowości stosowanych w bankowości w krajach wysoko rozwiniętych jest już w mniejszym lub większym stopniu obecna także w Polsce. Przyjdzie też nam współrealizować program Unii Europejskiej stawania się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata. Trudno przewidzieć, jaką formę będzie mieć bankowość za kilkanaście lat i jakie to będzie rodzić skutki w sektorze bankowym i dla jego otoczenia instytucjonalnego. Wydaje się jednak, że można przynajmniej zasygnalizować kilka podstawowych tendencji, które mogą pojawić się w najbliższych latach w sektorze bankowym w Polsce oraz w jego otoczeniu prawnym.

W zakresie zmian zachodzących w tym sektorze w Polsce można założyć, że najbliższe lata będą charakteryzować się szybszym tempem wzrostu potencjału ekonomicznego banków. Szybsze tempo wzrostu ekonomicznego kraju po okresie osłabienia koniunktury gospodarczej oraz po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej powinno znaleźć odzwierciedlenie w poprawiających się standingach finansowych wielu przedsiębiorstw i osób prywatnych. Wprawdzie globalizacja, światowe ceny surowców oraz brak głębszych reform strukturalnych w kraju mogą uczynić tempo wzrostu gospodarczego wyraźnie wolniejszym od oczekiwanego, tym niemniej powinno ono być wyraźnie wyższe niż osiągnięte w ostatnich latach. Ta poprawa sytuacji będzie musiała znaleźć odzwierciedlenie w poprawie wyników finansowych banków, nawet w sytuacji, w której można spodziewać się stopniowego zmniejszania się znaczenia roli banków na rynku finansowym w Polsce i wzrostu konkurencji na rynku usług bankowych.

Poprawa kondycji finansowej klientów, rosnąca świadomość zapotrzebowania na nowoczesne usługi, integracja europejska, a także dalszy rozwój i liberalizacja rynków finansowych, przyczynią się również do rozszerzenia zakresu i unowocześnienia usług oferowanych przez banki swoim klientom. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że wiele tych usług może być obciążone wyższym ryzykiem ekonomicznym od tradycyjnych usług bankowych. Tym samym poziom ryzyka generowanego przez niektóre banki może być wyższy, jeśli w ślad za rozszerzeniem oferty nie będzie następować poprawa zarządzania ekonomicznego bankiem.

Do wzrostu ryzyka w całym sektorze finansowym może przyczynić się także rosnące znaczenie konglomeratów finansowych. Obecnie przeważają w Polsce finansowe grupy kapitałowe, w których zdecydowanie częściej najważniejszą rolę odgrywają banki, zaś wpływ pozostałych instytucji finansowych na kondycję banków jest niewielki. Także niewielki wpływ na kondycję sektora bankowego mają dotychczas te instytucje finansowe lub quasi-finansowe, które dziś nie podlegają jeszcze żadnemu z nadzorów nad podmiotami finansowymi w Polsce. Ewentualny efekt zarażenia banków dolegliwościami ekonomicznymi innych podmiotów finansowych nie może dziś być przeceniany. Jednak biorąc pod uwagę tendencję występującą w innych krajach, a także zmiany zachodzące w ostatnich latach w strukturze usług finansowych w Polsce, można oczekiwać, że udział instytucji niebankowych w całości rynku finansowego w Polsce będzie systematycznie zwiększał się. W tej sytuacji powiązania kapitałowe i biznesowe banków z innymi instytucjami finansowymi będą musiały być przedmiotem znacznie większej uwagi ze strony podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo finansowe kraju.

Strategia Lizbońska, a zwłaszcza Financial Services Action Plan zakłada znaczące zmiany w zakresie usług finansowych oferowanych przez banki i inne firmy finansowe w Unii Europejskiej. Realizacja takiej strategii ma przyczynić się do poprawy dostępu podmiotów niefinansowych do zewnętrznych źródeł finansowych i dzięki temu umożliwić wyższe tempo wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Jednym z kluczowych zagadnień w ramach tego planu jest wzrost znaczenia usług transgranicznych. Dzięki rozwojowi tego rodzaju usług ma wzrosnąć konkurencja między świadczeniodawcami takich usług i nastąpić obniżka cen oferowanych usług. Trzeba jednak mieć na względzie, że taka zmiana

może generować nowe ryzyka dla banków oraz potrzebę zastosowania nowego podejścia do kwestii analizy stabilności finansowej w skali kraju i w skali międzynarodowej.

Kolejnym wyzwaniem dla analizy stabilności finansowej w Polsce będzie rosnące znaczenie oddziałów banków zagranicznych świadczących usługi na terenie naszego kraju. Oddziałami takimi mogą stać się te instytucje z krajów Unii Europejskiej i z innych krajów, które będą chciały rozpocząć działalność w Polsce, jak i te, które są już obecne na naszym rynku, ale zdecydują się na zmianę swojego statusu na oddział banku zagranicznego. W pesymistycznych wariantach można zakładać, że liczba banków działających w Polsce, po procesie dalszej konsolidacji, obniży się do zaledwie kilku dużych banków oraz kilku banków niszowych, zaś pozostałe podmioty będą działać w formie oddziałów banków zagranicznych. Udział oddziałów banków zagranicznych w usługach świadczonych w Polsce może być (procentowo) niewspółmiernie wysoki w porównaniu z aktywnością takich oddziałów w „starych” krajach Unii Europejskiej. Taka zmiana miałaby istotne znaczenie z punktu widzenia oceny stabilności sektora bankowego jak i wielkości środków podlegających gwarancjom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Także otoczenie prawne działania banków ulegnie zmianie. Narodowy Bank Polski na przełomie tej i następnej dekady stanie się prawdopodobnie elementem Europejskiego Banku Centralnego. Z punktu widzenia działalności BFG będzie to oznaczać kres współfinansowania przez polski bank centralny opłat rocznych, a także pogłębienie problemu tzw. pożyczkodawcy ostatniej szansy. Dotychczas EBC nie wypracował bowiem w tej kwestii konstruktywnego stanowiska.

Zmiany będą w sposób nieunikniony następować także w zakresie sprawowania nadzoru nad instytucjami bankowymi. Po części będą one wynikały ze zmiany proporcji usług świadczonych przez banki założone według prawa polskiego i oddziały banków zagranicznych. Ponadto już dziś obserwowane są różne przygotowania do zmian regulacyjnych polegających na stopniowym zwiększaniu kompetencji nadzorczych do instytucji nadzorczej w kraju, w których ma siedzibę podmiot – matka spółki zależnej. Ustalanie jednolitych procedur i zasad działania, wymogów ostrożnościowych, a następnie zasad raportowania wyników będzie prawdopodobnie następować zgodnie z ustaleniami podjętymi między bankiem – matką i jej organem nadzorczym. **Przy aktualnej strukturze i dalszej zmianie składu akcjonariatu banków działających w Polsce może to oznaczać stopniowe zmniejszanie roli polskiego nadzoru bankowego w dłuższym horyzoncie czasowym.**

Nowe regulacje ostrożnościowe mogą zachęcać do zwiększania znaczenia nadzorów usytuowanych w krajach, w których znajdują się siedziby banków – matek dla banków utworzonych na podstawie polskiego prawa. Nowe regulacje ostrożnościowe mogą przyczyniać się do wzrostu wymogu kapitałowego dla banków i tym samym podniesienia bezpieczeństwa ich działania. Jednocześnie jednak oparcie nowej metodologii wyliczeń potrzeb kapitałowych banków może prowadzić do wzrostu ryzyka systemowego. Wykorzystywanie poziomu ratingów wewnętrznych i zewnętrznych może prowadzić bowiem do pogłębienia

problemu cykliczności działalności banków, zdecydowanie pogarszając obraz banków w okresie dekoniunktury i utrudniając gospodarce i bankom powrót do poprawy sytuacji ekonomicznej.

Działalność BFG jest oparta przede wszystkim na polskiej ustawie, ale także musi być ona zgodna z treścią dyrektywy Unii Europejskiej. Potrzeba przyszłych zmian w zasadach działania BFG może zatem wynikać nie tylko ze zmiany polskiej ustawy, która to zmiana nie będzie mogła być sprzeczna z dyrektywą UE, ale także ze zmianą w dyrektywie UE. **Nie można wykluczyć, że w dalszej perspektywie pojawi się koncepcja utworzenia jednego paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów.** Dotychczas z Unii Europejskiej nie słychać wyraźnych sygnałów o pojawieniu się propozycji zmian tej regulacji, a tym bardziej o ewentualnych kierunkach proponowanych zmian. Wprawdzie dość długi proces legislacyjny w UE może powodować, że w najbliższym czasie trudno będzie oczekiwać zasadniczych zmian w europejskich ramach prawnych funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów, ale w razie skutecznego zrealizowania zamierzeń zawartych w Financial Services Action Plan – zwłaszcza „umiędzynarodowienia” usług bankowych dla klientów detalicznych (co wydaje się możliwe, choć chyba mało prawdopodobne), zmiany w tej dyrektywie mogą okazać się potrzebne. Być może nawet Polska i inne kraje naszego regionu, które cechują się już dziś bardzo znacznym udziałem kapitału zagranicznego w sektorze bankowym, powinny wyjść z inicjatywą wprowadzenia zmian w regulacji Unii Europejskiej.

Możliwe do zrealizowania tendencje zmian w sektorze bankowym i w jego otoczeniu instytucjonalnym mogą stanowić podstawę do sformułowania pewnych generalnych konkluzji co do zmian w zasadach działania BFG o charakterze długookresowym. **Po pierwsze, na skutek zmian w zasadach funkcjonowania banku centralnego i nadzoru bankowego może okazać się, że potrzebne będzie zwiększenie roli systemu gwarantowania depozytów jako kluczowego elementu systemu bezpieczeństwa finansowego. Będzie to być może oznaczać konieczność zwiększenia zarówno zakresu danych pozyskiwanych i gromadzonych przez BFG z banków jak i potrzebę zwiększenia rozmiarów środków finansowych służących zachowaniu bezpieczeństwa finansowego w Polsce.**

Po drugie, zasadna jest próba odpowiedzi na pytanie, czyje depozyty będą faktycznie przedmiotem gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego? Zmiany w sektorze bankowym w Polsce mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której funkcjonować będzie na terenie naszego kraju kilka relatywnie dużych banków, zaś pozostałe placówki będą oddziałami banków zagranicznych lub jednostkami banków spółdzielczych. Oddziały banków zagranicznych będą generalnie wyłączone z gwarancji polskiego systemu gwarantowania depozytów. Banki spółdzielcze powinny zostać w najbliższych latach poważnie wzmocnione kapitałowo, a ponadto prawdopodobnie nastąpi w końcu konsolidacja finansowa banków spółdzielczych w ramach zrzeszeń. Tym samym znaczenie systemu gwarantowania depozytów zostanie wyraźnie zmniejszone dla tego sektora bankowości. Pozostanie zatem kwestia kilku relatywnie dużych banków działających na podstawie przepisów polskiej ustawy Prawo bankowe. Jednak z punktu widzenia faktycznej siły

kapitałowej BFG banki te mogą okazać się zbyt duże, aby BFG mógł skutecznie podejmować działania zmierzające do utrzymania bezpieczeństwa sektora finansowego Polski. Działalność BFG będzie mieć przede wszystkim charakter oddziaływania psychologicznego dla klientów banków, przy czym będzie mogło ono występować do momentu faktycznego wystąpienia zagrożenia upadłości jednego z tych banków. Włączenie NBP do Europejskiego Banku Centralnego będzie równocześnie oznaczać, że BFG będzie w swoich działaniach zdany praktycznie na siebie. Dodatkowo pozostanie kwestia pojawienia się nowych uczestników rynku finansowego, zwłaszcza relatywnie dużych instytucji rozliczeniowych, które będą mogły prowadzić swoją działalność równoległe do tradycyjnych banków. Ich działanie będzie musieć podlegać kontroli z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu finansowego kraju i wpływu zachowań tych instytucji na bezpieczeństwo tradycyjnych banków.

Ta odległa, być może nie całkiem prawdopodobna wizja zmian w systemie bankowym i w jego otoczeniu prawnym i ekonomicznym wskazuje, że trudno jest przedstawić wizję funkcjonowania BFG za np. dziesięć lat. Wydaje się generalnie, że celowe jest gromadzenie przez BFG środków niezbędnych w czasie, gdy na rynku finansowym rola BFG będzie musiała być większa i nastąpi dalsza konsolidacja sektora bankowego. Z drugiej jednak strony może okazać się, że takie gromadzenie środków jest marnowaniem kapitału, gdyż skala problemu będzie – jeśli faktycznie on powstanie – na tyle duża, że system gwarantowania depozytów nie będzie praktycznie w stanie sprostać jej samodzielnie.

Ta duża niepewność możliwych kierunków zmian i możliwości dostosowania się do niej w sposób uprzedzający przez system gwarantowania depozytów powoduje, w mojej opinii, potrzebę koncentrowania się w najbliższym czasie w większym stopniu na rozwiązaniu bieżących problemów systemu gwarantowania depozytów. Nie sposób nie mieć na względzie zasadniczych kierunków zmian w dalszej przyszłości, lecz ta niepewność nie powinna hamować podejmowania działań na rzecz bieżącej i średnioterminowej poprawy efektywności działania systemu gwarantowania depozytów w Polsce.

Dzisiejsza perspektywa kondycji sektora bankowego i poszczególnych banków pozwala na stwierdzenie, że w najbliższym czasie nie powinien pojawić się żaden istotny nowy przypadek banku mającego trudności finansowe. Dobre wyniki sektora bankowego, podnoszenie poziomu zarządzania w bankach, dobre perspektywy dotyczące tempa rozwoju gospodarczego mogą nie wywoływać potrzeby dokonywania zmian w aktualnym systemie gwarantowania depozytów. Jednak niedobrze stałoby się, gdyby ten okres względnego spokoju z punktu widzenia bezpieczeństwa całego sektora bankowego został stracony. W momencie powrotu okresu dekonjunktury, takiego stracenie czasu może zabraknąć i wówczas cały sektor bankowy może ponieść wysokie koszty zaniechania działań. Stąd też powinny być prowadzone intensywne prace na rzecz doskonalenia systemu gwarantowania depozytów.

Pierwsze zasadnicze pytanie dotyczyć musi zasad gromadzenia środków na wypłaty depozytów bankowych: czy powinien to być aktualny system ex post czy coraz częściej stosowany system ex ante. Okres dobrej konjunktury, który należy mieć nadzieję będzie mieć miejsce w najbliższych latach, powinien być wykorzystany na zgromadzenie pewnej puli środków finansowych, które będą mogły być wykorzystane w okresie dekonjunktury. Przemawia to na

rzecz popierania systemu gwarantowania depozytów typu *ex ante*. Z punktu widzenia sektora bankowego zrozumiałym jest, że podstawowym wymogiem stawianym przed BFG jest, aby system ten był tani. Dlatego też biorąc pod uwagę poprawiającą się standing finansowy kraju, docelowy poziom środków gromadzonych w systemie *ex ante* nie powinien zostać określony na zbyt wysokim poziomie (1–2% sumy depozytów sektora bankowego), a proces dochodzenia do docelowej wielkości powinien mieć zdecydowanie długoletni charakter. Wybór niskiego poziomu docelowego poziomu funduszu ochrony środków gwarantowanych *ex ante* powinien być podyktowany również trudnościami w identyfikowaniu kształtu systemu bezpieczeństwa finansowego w dalszej perspektywie czasowej. Rozsądnie jest gromadzić środki na trudne czasy, jednak niedobrze byłoby, gdyby po kilku latach okazało się, że zostały zgromadzone olbrzymie środki finansowe i na skutek podjęcia decyzji o konieczności przebudowy tego systemu (np. w przypadku podjęcia decyzji o budowie w Europie jednego systemu gwarantowania depozytów) trzeba będzie poszukiwać alternatywnych, nie zawsze efektywnych sposobów ich wykorzystania. Innym skutkiem zgromadzenia dużych środków może być sytuacja, w której środki zgromadzone w Polsce zasilał wspólny budżet systemu gwarantowania depozytów, kosztem mniejszych wpłat wnoszonych przez inne kraje. Także utrzymywanie relatywnie wysokich obciążeń banków poprzez określenie m.in. krótkiego terminu dochodzenia do pożądanego poziomu wyposażenia kapitałowego systemu *ex ante* w BFG może prowadzić do negatywnych następstw przy ocenie przez banki kosztów ponoszonych na rzecz BFG. Jeśli uznają one, iż uczestniczenie w tym systemie jest zbyt kosztowne, mogą one poszukiwać dróg zmniejszenia obciążeń poprzez zmianę formuły świadczenia usług w Polsce.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że wprowadzenie wysokich opłat na system *ex ante* powinno być wynikiem skonsultowanej ze środowiskiem bankowym decyzji o tworzeniu takiego systemu. Utrzymywanie obciążeń banków nie powinno następować w warunkach zachowania aktualnych przepisów prawnych dotyczących zasad działania BFG i ewentualnego wykorzystania możliwości przekazywania na rzecz funduszu ochrony środków gwarantowanych wyższych kwot opłat, pobieranych dziś z tytułu opłaty rocznej na rzecz działalności pomocowej. Wobec różnych ocen banków dotyczących efektów działalności pomocowej BFG nie można uznać tej drogi kapitalizacji BFG za prawidłową, gdyż zawsze będą pojawiać się w tym kontekście obawy, że zgromadzone środki zostaną przeznaczone na nadmiernie prowadzoną działalność pomocową. Z drugiej jednak strony trzeba przyznać, że jasne określenie horyzontu dochodzenia do docelowego systemu *ex ante* również może stanowić asumpt dla niektórych banków do zmiany formy swojej obecności w Polsce. Trzeba bowiem pamiętać, że w wielu krajach UE banki nie ponoszą już dziś żadnych obciążeń z tytułu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów.

W kontekście gwarantowania depozytów pojawia się również kwestia wysokości kwoty gwarantowanych depozytów. Obecny poziom zamożności społeczeństwa nie zachęca do podnoszenia maksymalnego pułapu gwarancji. Jednak w interesie Polski leży, aby w przyszłości dążyć do ujednoczenia wysokości gwarantowanych depozytów w skali Unii Europejskiej. Polska powinna aktywnie uczestniczyć na rzecz wprowadzenia takiej zmiany w dyrektywie UE. Ujednoczenie stawki powinno przyczynić się do eliminacji wielu problemów, które dziś powstają, a w przyszłości

będą pojawiać dużo bardziej intensywnie na skutek istnienia różnic w wysokości gwarancji i zakresu gwarancji (np. depozyty w walutach obcych, zasady wypłaty środków gwarantowanych) w różnych krajach Unii Europejskiej.

Drugie zasadnicze pytanie musi dotyczyć zakresu pozagwarancyjnej działalności BFG, a zwłaszcza prowadzenia działalności sanacyjnej. Przy różnych ocenach tej działalności w sektorze bankowym, wydaje się, że w ostatnich latach wykonano generalnie dużo pracy w BFG na rzecz poprawy oceny wyników tej działalności. Nie ulega wątpliwości, że istniejący dziś mechanizm udzielania pomocy jest już anachroniczny i wymaga szybkiej przebudowy w celu jego dostosowania do aktualnych warunków prowadzenia działalności bankowej w Polsce. Ten stosunkowo mało elastyczny system narzędzi możliwych do zastosowania w przypadku podejmowania działań sanacyjnych był, w mojej ocenie, wynikiem nieufności sektora bankowego do nadmiernego wykorzystywania przez BFG środków, które są wpłacane przez sektor bankowy. Przykłady niektórych działań BFG, zwłaszcza udzielonych pomocy finansowych na tzw. autosancję banku znajdującego się przejściowo w złej sytuacji finansowej, nie rozwiąły tych wątpliwości. Z tego powodu należałoby opowiedzieć się za stworzeniem szerokiego wachlarza dostępnych BFG form prowadzenia działalności sanacyjnej (jak ma to miejsce w niektórych krajach europejskich), ale pod warunkiem znacznego rozszerzenia uprawnień banków do decydowania o udzieleniu przez BFG pomocy i wyborze zastosowanej metody wsparcia finansowego banku w złej sytuacji. Najwięksi płatnicy na rzecz BFG powinni w tej sprawie mieć głos równy przedstawicielom instytucji publicznych i wspólnie podejmować decyzje, jakie rozwiązanie będzie najlepsze dla sektora bankowego, dla jego bezpieczeństwa i dla deponentów banku przeżywającego trudności finansowe. W mojej opinii w tych dwóch kluczowych kwestiach (dot. ewentualnego przejścia do systemu *ex ante* i każdorazowej decyzji o udzieleniu pomocy) powinno być wypracowane porozumienie między wszystkimi stronami uczestniczącymi w pracach BFG. Zarówno sektor bankowy jak i instytucje publiczne (niezależnie od tego, ile ich jest reprezentowanych w BFG) powinny ponosić równą i solidarną odpowiedzialność za te kluczowe decyzje związane z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Zmniejszy się wówczas problem regulacyjnego ograniczania autosancji, dokładnego określenia limitu czasu zaangażowania kapitałowego BFG, w banku czy wprowadzenia innych ustawowych ograniczeń form pomocy BFG dla banków.

Warto też zastanowić się, czy pomoc ta powinna być zawsze tańsza od środków dostępnych na warunkach rynkowych. BFG angażuje bowiem środki w sytuacji, gdy wiarygodność kredytowa banku zagrożonego jest na tyle niska, iż żadna inna instytucja działająca na warunkach rynkowych nie jest skłonna do ryzykowania swoich środków na finansowanie sanacji banku. Podjęcie przez BFG decyzji o postawieniu do dyspozycji środków takiemu podmiotowi już jest formą pomocy. Być może podstawą podjęcia decyzji o sanacji powinien być faktyczny biznesplan wyjścia banku z trudnej sytuacji i faktyczna możliwość jego realizacji, a nie skala korzyści finansowych, jakie uzyska bank na skutek otrzymania pożyczki od BFG po cenie preferencyjnej w porównaniu z obowiązującymi stawkami rynkowymi. Na tym polega m.in. specyficzne umiejscowienie działalności systemu gwarantowania depozytów, który ma za zadanie utrzymanie bezpieczeństwa całego sektora finansowe-

go (ale nie pojedynczych jego elementów) przy jednoczesnym nienaruszaniu zasad gospodarki rynkowej, w której mają działać banki. Zarządzanie aktywami przez system gwarantowania depozytów na warunkach rynkowych jest także jednym z postulatów raportu końcowego przygotowanego przez Financial Stability Forum. Dzięki stosowaniu tej zasady prawdopodobnie ograniczeniu uległoby stosowanie procederu hazardu moralnego przez niektóre banki.

W kontekście działalności pomocowej trzeba podkreślić potrzebę istnienia porozumienia między bankiem centralnym a Bankowym Funduszem Gwarancyjnym. Powinno obejmować ono zasady współpracy między tymi instytucjami w sytuacji powstania zagrożenia bezpieczeństwa finansowego przekraczającego możliwości finansowe samodzielnego działania przez BFG. Takie porozumienie nie musi być publikowane (choć fakt jego zawarcia powinien zostać upubliczniony), ale ważne jest, aby instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego знаły swoje kompetencje i zakres działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, w zależności od rozmiaru zagrożeń. Takie procedury działania nie mogą być wypracowywane w trakcie powstałych już perturbacji na rynku finansowym. Potrzeba istnienia takiego systemu awaryjnego została także przedstawiona jako jeden z ważnych postulatów raportu końcowego Forum Stabilizacji Finansowej. Porozumienie między NBP i BFG powinno również obejmować zobowiązanie NBP do dalszego współfinansowania działalności BFG, jak długo będzie to tylko zgodne z krajowymi i międzynarodowymi przepisami prawnymi.

Odrębną kwestią są możliwości rozszerzenia działalności BFG na inne obszary, np. na prowadzenie badań kondycji sektora bankowego w Polsce i poszczególnych banków. Rozszerzenie zakresu prowadzonych badań nad sektorem bankowym w skali makro i mikro mogłoby przyczynić się do podniesienia prestiżu BFG w środowisku bankowym. Tego rodzaju informacji nadal brak jest w dostatecznym stopniu w wielu bankach. Z drugiej strony, rozbudowa takiej działalności wymagałaby ponoszenia dodatkowych kosztów przez BFG, pozyskiwania nowych danych z banków, a to mogłoby być oceniane jako sprzeczne z wąsko rozumianą efektywnością działania BFG. Wydaje się zatem, że zmiany możliwe do wprowadzenia w tym zakresie w najbliższym czasie mogą być dość ograniczone, choć integracja europejska polskiego banku centralnego i nadzoru bankowego może zwiększyć naciski w przyszłości na prowadzenie takich prac przez BFG. Już dziś obserwuje się bowiem w strefie euro sytuację, w której kraje członkowskie tej strefy wyraźnie sygnalizują brak dostatecznych informacji ze strony Europejskiego Banku Centralnego o sytuacji występującej w poszczególnych krajach.

W trakcie dalszych prac nad zmianami zasad prowadzenia działalności przez BFG, warto wykorzystać prace zespołu roboczego działającego w BFG, w którego skład wchodziłi przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Związku Banków Polskich. Wydaje się, że w wielu obszarach wyniki tych prac przyniosły znaczący postęp w stosunku do aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych. Ważne jest jednak, aby w trakcie dalszych prac możliwe było śmielsze spojrzenie w przyszłość, poszukiwanie ambitnych rozwiązań, a następnie ich legislacyjna (a potem ekonomiczna) realizacja po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej w kraju.

MIEJSCE I ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU FINANSOWEGO W POLSCE

1. WSTĘP

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym została uchwalona z dwóch zasadniczych przyczyn. Pierwszą był ujawniony kryzys polskiego systemu bankowego i zagrożenie bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach, a w szerszym wymiarze konsekwencji niewypłacalności banków dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych. Drugą – wymogi ustawodawstwa UE w kontekście międzynarodowych zobowiązań Polski.

Analizując ustawę o BFG – z perspektywy 10-lecia jej funkcjonowania w praktyce, trzeba z uznaniem odnieść się do jej twórców. Przede wszystkim dlatego, że przyjęte rozwiązania umożliwiły szybkie zbudowanie instytucji stanowiącej stosunkowo silne ogniwo sieci bezpieczeństwa systemu bankowego, jej sukcesywną kapitalizację wraz z sanacją banków – przy stosunkowo niewielkich nakładach początkowych, a jednocześnie od pierwszych miesięcy swego funkcjonowania skutecznie realizującej funkcje ustawą przewidziane. Zresztą warto przypomnieć, że przy powoływaniu organów BFG w 1995 r. nie brakowało w środowisku bankowym i wśród decydentów opinii o misji skazanej na niepowodzenie. Pesymizm okazał się nieuzasadniony. Inna kwestia, czy realizacja funkcji i zadań BFG odbyła się najmniejszym z możliwych kosztów dla podmiotów systemu gwarantowania i podatników. Ocena tego aspektu działalności BFG zależy od przyjętego kryterium.

Jeżeli oceniać przez pryzmat alternatywnych (w stosunku do przewidzianych ustawą) sposobów stabilizowania sytuacji w sektorze bankowym, wówczas można twierdzić, że systemowo nakłady mogły być mniejsze dla uzyskania tożsamego efektu zewnętrznego, mierzonego usunięciem stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności w sanowanych bankach. Alternatywne podejście wymagałoby m.in. wyposażenia BFG w więcej instrumentów realizacji podstawowego celu, jakim była ochrona deponentów. Wymagałoby także odpowiednich dostosowań w infrastrukturze prawnej.

Poszerzenie analiz powodzenia sanacji banków zagrożonych o aspekt kapitalizacji BFG, który towarzyszył tym procesom, a ponadto uwzględnienie, że w gospodarce rynkowej banki ciągle narażone są na niebezpieczeństwo niewypłacalności, zaś standardy międzynarodowe wymagają ochrony deponenta, systemowa realizacja tych dwóch celów (sanacja i kapitalizacja) kosztem banków, banku centralnego i budżetu jest mniej kontrowersyjna.

2. IDENTYFIKACJA CELÓW I ZASAD SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Ustawowymi celami polskiego systemu gwarantowania są¹⁾:

- ❖ ochrona deponentów, którzy nie mając kwalifikacji do samodzielnej oceny ryzyka, powierzają środki finansowe bankom,
- ❖ stworzenie systemowych warunków udzielania pomocy finansowej bankom, w przypadkach powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, jako rozwiązania korzystniejszego od stawiania tych banków w stan upadłości,
- ❖ wreszcie analizowanie sytuacji podmiotów systemu gwarantowania, umożliwiające ocenę zagrożeń, zarządzanie funduszami oraz kontrolę wykorzystania przekazanych środków beneficjentom.

Ustawowe cele stanowią triadę o specyficznych powiązaniach wzajemnych. **Pierwszy cel** ma charakter nadrzędny i wywodzi się ze społecznego paradygmatu ochrony konsumenta. W odniesieniu do systemu bankowego paradygmat ten dotyczy przede wszystkim tzw. drobnych deponentów, dla których utrata oszczędności lub środków pieniężnych powierzonych bankowi jest dolegliwa życiowo lub zawodowo i może przyczynić się do istotnych perturbacji w realizacji ich podstawowych funkcji jako jednostek społeczeństwa lub podmiotów gospodarczych. Warto zwrócić uwagę, że ochrona deponentów ograniczona do pewnej kwoty granicznej – niezależnie od wysokości kwoty środków powierzonych przez deponenta danemu bankowi, stanowi wyraz przyzwolenia ustawodawcy na ochronę środków pieniężnych. Kwota ta jest relatywizowana do dobrobytu społecznego w danym kraju i w danym czasie, a w przypadku krajów członkowskich Unii Europejskich określona jest na poziomie minimalnym w Dyrektywie 94/19/EC. Istotne także, że ustawodawca wyłącza spod ochrony gwarancyjnej określone grupy podmiotów²⁾. Podmioty te cechuje albo profesjonalny charakter świadczonych usług finansowych albo odpowiednio duża skala działalności gospodarczej. Specjalną grupę deponentów wyłączonych z ochrony gwarancyjnej stanowią osoby, których działania lub zaniechania przyczyniły się do kryzysu w konkretnym banku. Warto zwrócić uwagę, że różnorodność i złożoność zbioru deponentów oraz dynamiczne zmiany ich statusu formalnoprawnego prowadzą do problemów praktycznych w oddzielaniu zbioru beneficjentów od zbioru osób wyłączonych spod gwarancji.

Cel drugi dotyczy rodzajów działań, jakie mogą być podejmowane w celu udzielania pomocy podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środ-

¹⁾ Por. art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

²⁾ Por. tamże, art. 2 ust 1.

ków pieniężnych. Ograniczenie pomocy do wysokości środków gwarantowanych sprawia, że można ten cel traktować jako funkcjonalny w stosunku do ochrony deponentów, a jednocześnie związany jest z traktowaniem systemu bankowego jako dobra publicznego. Przy czym, w przypadku powodzenia programu wykorzystania pomocy finansowej na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności banku, działania te, przy mniejszym łącznym koszcie systemowym, dają większy efekt zewnętrzny niż wypłata gwarancji deponentom. Pomimo to zwolennicy koncepcji „niewidzialnej ręki rynku” twierdzą, że pomoc podmiotom, które popadły w kłopoty na skutek swych działań, zakłóca dyscyplinę rynkową, a ponadto stymuluje zachowania typowe dla bezpiecznego hazardu (moral hazard).

Cel trzeci obejmujący gromadzenie i wykorzystywanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania ma głównie wymiar operacyjny, a w ukształtowanej praktyce ma głównie charakter wewnętrzny. Ważne jest jednak traktowanie go w ujęciu aktywnym, gdzie gromadzenie informacji o bankach stanowi podstawę identyfikowania stanu zagrożenia, kontroli wykorzystania pomocy albo wręcz różnicowania kosztów ponoszonych przez podmioty obowiązkowego systemu gwarantowania ze względu na generowany poziom ryzyka.

Pierwsze dwa cele, w praktyce, mają charakter substytucyjny, zaś w ujęciu systemowym wszystkie trzy cele są komplementarne (stanowią trój-jedność) i nie mogą być realizowane selektywnie. Obserwacja praktyki działalności BFG w minionym dziesięcioleciu wskazuje, że wszystkie trzy cele były realizowane, choć można twierdzić, że hierarchia ważności tych celów ulegała spłaszczeniu, a w działalności operacyjnej zmieniały się priorytety.

Podjętą pracę nad przygotowaniem nowej ustawy o gwarantowaniu depozytów, warto rozważyć, na jakich zasadach oparto rozwiązania tej, która z powodzeniem służyła systemowi w latach 1995–2005 i próbować odpowiedzieć na pytanie o aktualność tych zasad w nowym kontekście i przewidywanej przyszłości.

Twórcy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i ich kontynuatorzy kształtowali system gwarantowania głównie w oparciu o następujące założenia i zasady:

- ❖ **powszechności i obligatoryjności** uczestnictwa w systemie banków i oddziałów banków zagranicznych świadczących usługi na terytorium Polski³⁾,
- ❖ **równości** podmiotów systemu gwarantowania w finansowaniu działalności Funduszu (przejściowo – do 1999 roku – niektóre banki korzystały z 50% uprzywilejowania we wnoszeniu opłaty rocznej oraz tworzeniu funduszy ochrony środków gwarantowanych), a także korzystania z jego działalności pomocowej czy gwarancyjnej,
- ❖ **dualnego charakteru Funduszu jako risk minimizer lub pay-box**,
- ❖ **proporcjonalności** udziału banku w finansowaniu systemu gwarantowania (w relacji do sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych – dla funduszu pomocowego; kwoty rezerwy obowiązkowej dla FOŚG) niezależnie od jakości należności czy sytuacji finansowej banku do dnia zawieszenia jego działalności,

³⁾ Sytuacja uległa zmianie po 1 maja 2004 r., gdy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej.

- ❖ **partycypacji NBP** we wnoszeniu początkowo 40%, a następnie 50% opłat rocznych na fundusz pomocowy,
- ❖ **gromadzenia środków na interwencje BFG w systemie mieszanym**, na fundusz pomocowy *ex ante*, a na fośg *ex post* (w nieklasycznym ujęciu ze względu na status stand-by fośg oraz kryzysowy wariant podwyższenia stawki tworzenia fośg do 0,8%),
- ❖ **niższego kosztu**, przesądzająca o charakterze interwencji Funduszu typu risk minimizer lub pay-box, pod warunkiem że łączna pomoc finansowa Funduszu dla banku nie może być wyższa od wysokości środków gwarantowanych, w przypadkach powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności (alternatywą jest wypłata środków gwarantowanych deponentom),
- ❖ **nadania statusu deponenta** jedynie niektórym podmiotom korzystającym z usług banku (Por. art. 2 ust. 1 ustawy o BFG),
- ❖ **stopniowego podnoszenia kwoty gwarancji** do poziomu wymaganego uregulowaniami Dyrektywy UE (przejściowo – do 1999 roku niektóre banki i niektóre specjalistyczne rachunki korzystały z uzupełniającej gwarancji Skarbu Państwa do wysokości wkładu),
- ❖ **udziału własnego (koasekuracji) deponenta w kwocie środków gwarantowanych** jako sposobu ograniczania hazardu moralnego klientów banków (do równowartości w złotych 1000 euro – w 100%; przekraczającej równowartość w złotych 1000 euro, a nie przekraczającej równowartości w złotych 22 500 euro – w 90%); przy czym kwota 22 500 euro stanowi maksymalną wysokość roszczeń deponenta w stosunku do Funduszu ze wszystkich tytułów,
- ❖ **saldo dodatniego** – oznaczająca dodatnie saldo rachunku bankowego deponenta i jego należności wynikających z czynności bankowych po potrąceniu przez syndyka wierzytelności przysługujących wzajemnie deponentowi i bankowi,
- ❖ **ustawowego regulowania form i ogólnych kryteriów udzielania pomocy bankom**,
- ❖ **zwolnienia BFG od podatku CIT**,
- ❖ **udzielania pomocy bankom na warunkach korzystniejszych od rynkowych** – pomocy mającej na celu usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności,
- ❖ **swobody ustalania ogólnych warunków pomocy** przez Radę Funduszu (np. oprocentowanie, okres korzystania, inne warunki umowy),
- ❖ **współdecydowania** – przez 11 członków Rady Funduszu powoływanych i odwoływanych przez Premiera (1), Ministra Finansów (3), Prezesa NBP (4) i ZBP (3) o kluczowych kwestiach finansowych Funduszu (stawka opłaty rocznej, stawka FOŚG, plan finansowy, podział nadwyżki bilansowej, opinia o pomocy finansowej ponad 6 mln euro) i nadzoru nad jego działalnością; Prezes BFG na podstawie ustawy o NBP jest jednocześnie członkiem KNB,
- ❖ **zwierzchnictwa Sejmu nad działalnością Funduszu** – odrzucenie przez Sejm sprawozdania z działalności Funduszu za rok poprzedni jest równoznaczne z wygaśnięciem mandatu wszystkich członków jego organów,
- ❖ **uzależnienia decyzji Funduszu** w sprawie udzielenia pomocy finansowej bankowi od pozytywnej opinii KNB o programie postępowania naprawczego lub

celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku,

- ❖ **ograniczonego dostępu Funduszu do informacji o bankach,**
- ❖ **nieingerencji w działalność banków, jeżeli nie korzystają z pomocy Funduszu** (nawet w przypadkach, gdy prowadzą działalność zwiększającą ryzyko odpowiedzialności finansowej Funduszu z tytułu gwarancji depozytów),
- ❖ **braku sankcji wobec banków** uchylających się od realizacji warunków umowy o pomoc finansową, z wyjątkiem możliwości wypowiedzenia umowy (z konsekwencją ponoszenia kosztów wypłaty środków gwarantowanych przez inne banki – podmioty systemu) lub blokowania uchwał – w przypadku sprawowania funkcji kuratora,
- ❖ **niezależności i odrębności systemu gwarantowania depozytów odpowiadającego Dyrektywie 94/19/EC oraz systemu rekompensat dla inwestorów odpowiadającego Dyrektywie 97/9/EC (of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor compensation schemes),**

Analiza tych celów i zasad z punktu widzenia praktyki krajowej oraz porównań z zagranicą pozwala ocenić ich adekwatność oraz zasadność stosowania w przeszłości.

3. OCENA ZAŁOŻEŃ I ZASAD POLSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA JAKO OGNIWA BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU FINANSOWEGO W POLSCE

Ustawowe cele działalności BFG były skutecznie realizowane i nie uległy dezaktualizacji. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia krajowe i zagraniczne oraz efektywność działalności BFG w zmienionym kontekście systemowym, w stosunku do drugiej połowy lat 90., celowe jest modyfikowanie instrumentarium realizacyjnego oraz rozważenie roli tej instytucji w przypadku zaawansowania procesów integracji oraz globalizacji.

Zasada powszechności i obligatoryjności przynależności instytucji kredytowych do krajowego systemu gwarantowania po przystąpieniu Polski do UE zostaje uzupełniona o zasadę zróżnicowanej ochrony deponenta w zależności od przynależności banku do odpowiedniej instytucji gwarancyjnej. Nowa sytuacja rodzi szereg potencjalnych zadań BFG dotyczących migracji deponentów pomiędzy instytucjami gwarancyjnymi (np. nowa funkcja informacyjna i kontrolna w zakresie przestrzegania zakazu wykorzystywania poziomu i zakresu gwarancji w działalności reklamowej) oraz problemów dotyczących współistnienia różnych systemów na terenie kraju goszczącego. Rozważenia wymaga także kwestia uprawnienia BFG do wykluczenia z systemu gwarantowania podmiotu w przypadku rażącego naruszenia przez ten podmiot reguł ostrożnościowych czy prowadzenia działalności z wykorzystaniem hazardu moralnego.

Zasada równości podmiotów systemu gwarantowania nie nasuwa zasadniczych uwag krytycznych⁴⁾. Niemniej jednak, przy pewnych zmianach systemowych, mogłaby zostać zmodyfikowana i przekształcona w zasadę równości podmiotów w ramach określonych segmentów rynku finansowego: instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych czy innych instytucji finansowych (segmentacja sektorowa systemu gwarancyjnego w ramach jednej struktury organizacyjnej).

Zasada proporcjonalności finansowania w oparciu o zgromadzone zasoby, uzasadniona w embrionalnym stadium rozwoju systemu gwarantowania, wspierana zasadą solidarności podmiotów tego systemu wobec niebezpieczeństwa kryzysu bankowego, może zostać zmodyfikowana. Kierunek poszukiwań to powiązanie udziału w finansowaniu zadań instytucji gwarancyjnej z generowanym przez podmioty ryzykiem (w tym zachowań typowych dla bezpiecznego hazardu)⁵⁾.

Zasada partycypacji NBP w opłatach na fundusz pomocowy, m.in. ze względu na cele, funkcje i zadania KNB oraz GINB, a także uwarunkowania legislacyjne ograniczania ryzyka niewypłacalności instytucji kredytowych, powinna być zachowana. Wiążące wyjaśnienie kwestii zgodności takiego rozwiązania z regulacjami UE stanowi jeden z istotnych czynników prac nad nową ustawą o BFG.

Zasada gromadzenia funduszy ex ante i ex post. Ewentualna zmiana metody gromadzenia funduszy według zasady kapitalizacji wymaga: *po pierwsze*, uzgodnienia tzw. minimalnego współczynnika rezerw Funduszu, określonego relacją wartości tych rezerw do wartości depozytów gwarantowanych lub ryzykownych aktywów; *po drugie*, sformułowania „ścieżki dojścia” do poziomu minimalnego w odpowiednim horyzoncie czasu; *po trzecie*, rozstrzygnięcia kwestii jednorodności wpłat podmiotów lub ich zróżnicowania: na część uzależnioną od wartości depozytów gwarantowanych i część uzależnioną od generowanego poziomu ryzyka (konstrukcja dwuskładnikowa). Uwzględnienia wymaga niestosowana obecnie zasada „jazdy na gape” i odpowiedniego wkładu podmiotów nowo przystępujących do systemu. Samo wprowadzenie zasady wkładu początkowego banku przystępującego do systemu może stanowić czynnik wzmacniający zainteresowanie inwestorów w przemianowaniu banków z pomocą Funduszu.

Zasada niższego kosztu. Obowiązujące sposoby interwencji BFG w stosunku do tzw. problemowych banków sprawiają, że zasada niższego kosztu może być rozpatrywana przynajmniej w dwóch ujęciach (poziomach). *Pierwsze* ujęcie to alternatywa: wypłacać gwarancje deponentom lub sanować bank (poprzez przejęcie, auto-sanację bez udziału dotychczasowych właścicieli, likwidację – w formule klasycznej czy tzw. „wygaszania działalności”). *Drugi poziom* to wybór metody i instrumentów usunięcia stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności banku, w oparciu o zasadę niższego kosztu, z uwzględnieniem ograniczeń ustawowych. Wykorzystywanie

⁴⁾ Zarówno w praktyce, jak i w literaturze polskiej można spotkać opinie o celowości preferencji dla narodowych instytucji finansowych czy banków spółdzielczych (por. artykuł W.L. Jaworskiego w tym numerze).

⁵⁾ Odpowiednie rozwiązania stosują np. instytucje gwarancyjne w USA, we Włoszech, na Węgrzech czy we Francji (Por. np. artykuł R. Wierzyby w tym numerze).

różnic rynkowej „ceny pieniądza” i oprocentowania pomocy z BFG – na warunkach korzystniejszych od rynkowych, przy spadających stopach procentowych, podnosi systemowe koszty usuwania stanów niebezpieczeństwa niewypłacalności w bankach. Dla ochrony środków gwarantowanych powinno się wykorzystywać różne sposoby dokapitalizowania lub wspomagania finansowego problemowych banków (także alternatywne do obecnie obowiązujących). Ujęcie to musi bazować na bezwzględnym nakazie ograniczania systemowych kosztów sanacji lub likwidacji banków w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Konsekwencją takiego rozwiązania może być połączenie funduszu pomocowego z fośg. W przypadku poszerzenia możliwości wykorzystywania sposobów i instrumentów pomocy, problemem samym w sobie jest ustawowe ograniczenie wartości pomocy (netto), a nie wartości pożyczki.

Status deponenta – definicja deponenta oraz zasada, zasady lub kryteria tzw. wyłączeń ze zbioru beneficjentów systemu gwarantowania powinny być regulowane w ustawie, natomiast szczegółowy katalog wyłączeń z ochrony gwarancyjnej można powierzyć np. ministrowi właściwemu ds. instytucji finansowych lub Radzie Ministrów. Takie rozwiązanie uzasadnione wydaje się choćby powstawaniem nowych procesów zachodzących w praktyce, a także trudnością koordynacji, ex ante, różnych aktów normatywnych, rzutujących na podmiotowy zakres ochrony.

Kategorie depozytów występujące w tabeli 1 są nietożsame z katalogiem deponentów z art. 2 ust. 1. ustawy o BFG, co utrudnia jednoznaczne oceny. Uwzględniając jednak zasadę harmonizacji prawa w krajach członkowskich UE, warto dokonać weryfikacji polskiego katalogu wyłączeń poszczególnych kategorii deponentów, z uwzględnieniem z jednej strony możliwości dopuszczonych w Dyrektywie UE, a z drugiej wyraźnie określonych racji dla przyjęcia konkretnego rozwiązania w Polsce.

Analiza tabeli 1 wskazuje, że spośród 16 kategorii depozytów z listy możliwych do wyłączeń spod gwarancji na podstawie Dyrektywy 94/19 EC rozwiązania przyjęte w Polsce w 11 przypadkach odpowiadają rozwiązaniom o charakterze większościowym w krajach UE-25. W pięciu przypadkach rodzime rozwiązania sytuują Polskę w grupie mniejszościowej.

Na tle tych porównań zastanawia racja ustawodawcy wyłączenia spod gwarancji Funduszu podmiotów, które nie są uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat. Z drugiej strony mamy stosunkowo korzystne podejście do takich kategorii deponentów jak np. osoby bliskie osobom wyłączonym spod gwarancji depozytów (Polska należy do 10 elementowej mniejszości w UE-25) czy łagodne podejście do depozytów przyjmowanych na indywidualnych warunkach. Polskie rozwiązania w zakresie wyłączeń są najbardziej podobne do austriackich, belgijskich, estońskich, irlandzkich, luksemburskich, maltańskich, niemieckich i brytyjskich. Natomiast najmniej podobieństw występuje w porównaniu do Finlandii i Szwecji, Danii, Francji i Litwy.

Zasada udziału własnego (koasekuracji) deponenta w maksymalnej kwocie środków gwarantowanych nie wydaje się kontrowersyjna, choć nie jest to rozwiązanie powszechne w krajach członkowskich UE. W tym zakresie można przyjąć strategię konwergencji z innymi systemami lub dostosowania do dominującego modelu na jednolitym rynku europejskim. Kwestia ta powinna być rozpatrywana

Problemy i poglądy

Tabela 1. Porównanie zakresu wyłączeń spod gwarancji depozytów w krajach UE

Lp.	Lista możliwych wyłączeń kategorii depozytów zgodnie z załącznikiem I do Dyrektywy 94/19 EC	Polska	Liczba krajów UE	
			Z ^{a)} wyłącz.	Bez ^{b)} wyłącz.
1	Depozyty instytucji finansowych wskazanych w art. 1 (6) Dyrektywy 89/646/EEC	Tak ^{c)}	22	2
2	Depozyty firm ubezpieczeniowych	Tak	20	4
3	Depozyty rządu oraz administracji centralnej	Tak	17	4
4	Depozyty władz lokalnych	Nie	16	8
5	Depozyty instytucji wspólnego inwestowania	Tak ^{d)}	22	2
6	Depozyty funduszy emerytalnych	Tak	21	3
7i	Depozyty dyrektorów instytucji kredytowej	Tak	19	5
7ii	Depozyty właścicieli posiadających przynajmniej 5% akcji	Tak	19	5
7iii	Depozyty osób okresowo badających sprawozdania finansowe oraz osób o podobnym statusie	Nie	19	5
8	Depozyty bliskich, osób wymienionych w pkt. 7	Nie	14	10
9	Depozyty innych spółek tej samej grupy przedsiębiorstw	Tak	16	8
10	Depozyty nie imienne	Tak	21	3
11	Depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach, które przyczyniły się do upadłości instytucji kredytowej	Nie	8	16
12	Dłużne papiery wartościowe emitowane przez instytucję kredytową	Nie ^{e)}	15	9
13	Depozyty w walutach innych niż euro i waluty krajów członkowskich	Nie	8	16
14	Depozyty podmiotów nie uprawnionych do sporządzania skróconych sprawozdań finansowych	Tak	10	14

^{a)} w systemie gwarancji kraju wyłączono daną kategorię depozytów spod ochrony (tak),

^{b)} w systemie gwarancji kraju dana kategoria nie jest przedmiotem ochrony (nie),

^{c)} podmioty działające na podstawie ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi,

^{d)} na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych,

^{e)} tylko w zakresie bankowych papierów wartościowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiału informacyjnego Zarządu BFG z dnia 17 sierpnia 2004 r. oraz ustawy o BFG.

łącznie z ryzykiem migracji deponentów do banków korzystających z wyższego poziomu gwarancji.

Zasada salda dodatniego może w szczególnych przypadkach powodować perturbacje w procesach gospodarowania drobnymi przedsiębiorcami (np. środki zgromadzone na rachunku na zakupy inwestycyjne i kredyt finansujący inwestycje w przypadku MSP, podobnie w przypadku działalności gospodarczej osoby fizycznej), bądź nawet przyczynić się do trudności finansowych drobnego deponenta (np. oszczędności klienta indywidualnego na cele życiowe i kredyt mieszkaniowy czy hipoteczny). Generalnie jednak koncepcja salda dodatniego stanowi kanon dyrektywy unijnej i swoboda manewru jest nieznacząca.

Zasada ustawowego regulowania form i kryteriów udzielania pomocy bankom. Uwzględniając doświadczenia z praktyki BFG a także korzystając z porównań z rozwiązaniami z innych krajów, wobec dynamiki zmian sytuacji na rynku usług finansowych, zapisy ustawowe powinny się ograniczyć jedynie do zasad generalnych (np. *Fundusz może udzielać pomocy podmiotom systemu gwarantowania, na warunkach korzystniejszych od rynkowych, spełniając funkcję risk minimizer, jeżeli łączna wartość pomocy będzie nie większa od sumy wypłat środków gwarantowanych – w przypadku upadłości banku/institucji inwestycyjnej. Pomoc powinna być udzielana z uwzględnieniem zasady najmniejszych nakładów koniecznych na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności lub likwidację podmiotu systemu gwarantowania – tzw. wygaszanie*). Takie rozwiązanie – podobne do praktyk w niektórych krajach dawałoby Funduszowi odpowiednią swobodę doboru metod i instrumentów usuwania stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności. Integralną częścią procedury rozpatrywania wniosku o pomoc i dobór instrumentów pomocy powinna być inspekcja Funduszu u wnioskodawcy i diagnoza jego stanu organizacyjno-finansowego⁶⁾. Ewentualne ograniczenie swobody działania BFG mogłoby polegać na inicjatywie KNB – w formie uchwały – o podjęcie działań pomocowych. Jednak Fundusz powinien mieć prawo odmowy angażowania się w taką działalność, przy czym odmowa skutkowałaby w zasadzie realizacją funkcji pay-box.

Otwarta formuła metod i instrumentów pomocowych wymagałaby określenia wewnętrznych regulacji odnośnie ich doboru, wydawanych np. przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych i/lub uchwalania katalogu takich instrumentów przez Radę Funduszu. Opisane rozwiązanie mogłoby pociągać za sobą odpowiednie ustrukturyzowanie mandatów ogniw sieci bezpieczeństwa i podmiotów systemu w Radzie Funduszu oraz określenie kompetencji ich członków.

Zasada ograniczonego dostępu do informacji o podmiotach systemu gwarantowania i nieingerencji w ich działalność, jeżeli nie korzystają z pomocy funduszu. Dotychczasowe rozwiązania ograniczają wiarygodność analiz Funduszu odnośnie poszczególnych banków, w znacznym stopniu uzależniają podejmowane decyzje w zakresie tworzenia fośg oraz gromadzenia funduszu pomocowego od informacji uzyskanych od KNB-GINB, decyzja o wysokości pomocy uwa-

⁶⁾ Postulat ten wynika przede wszystkim z zasady ograniczonego dostępu do informacji o podmiotach systemu gwarantowania, a jego realizacja wymaga odpowiedniej specjalizacji kwalifikacyjnej służb Funduszu.

runkowana jest wynikami badania audytorskiego, które nie zawsze okazywały się adekwatne do sytuacji.

Procesy innowacyjne na rynku usług finansowych sprawiają, że metody monitorowania ryzyka niewypłacalności banków – wykorzystywane w przeszłości – stają się nieadekwatne. Doświadczają tego zarówno stosunkowo młode, jak i najdojrzałsze sieci bezpieczeństwa na świecie⁷⁾. Okazuje się bowiem, że kryzys w banku, a nawet w bankach, może pojawić się jak przysłowiowa „burza w górach”⁸⁾. Uwzględniając doświadczenia BFG można stwierdzić, że prognozy upadłości lub wystąpienia stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności przenoszone na zapotrzebowanie na środki były generalnie przesadzone. Wobec systemowych rozwiązań odnośnie fóg, w kontekście „szkodowości” działalności kredytowej w latach 90. pomyłki w prognozach zapotrzebowania na środki nie były dla banków specjalnie kosztowne. Nie można tej oceny w prosty sposób przenieść do stosowanej metody prognozowania zapotrzebowania na środki pomocowe, według metody obiektowej (zindywidualizowana identyfikacja ryzyka upadłości banków z wykorzystaniem informacji GINB).

Formalnie – powołując się na zasadę planowania obiektowego przy ustalaniu „składek”, w rzeczywistości uzyskiwano nadwyżki zgromadzonych środków, umożliwiające sukcesywną kapitalizację BFG, której poziom nadal jest stosunkowo niski – nawet w stosunku do standardów systemów gwarantowania w dojrzałych gospodarkach rynkowych.

Doskonalenie metodyki szacowania zapotrzebowania na środki finansowe BFG związane z jego działaniami interwencyjnymi powinno zmierzać do skonstruowania, testowania, weryfikacji i przyjęcia jako obowiązujące formuł obliczania tych środków opartych na modelach ryzyka i scenariuszach kapitalizacji⁹⁾.

Zasada odrębności systemu gwarantowania depozytów (Dyrektywa 94/19/EC) oraz systemu rekompensat dla inwestorów (Dyrektywa 97/9/EC). Rozwój sytuacji w polskim sektorze bankowym i na rynku kapitałowym – zwłaszcza zaś procesy konsolidacji wewnętrzzkrajowej, a także potencjalne procesy łączy w następstwie konsolidacji zagranicznych, wreszcie wymogi racjonalności przemawiają za rozważeniem koncepcji integracji organizacyjnej („gwarancje pod jednym dachem”) systemu gwarancji depozytów z systemem rekompensat dla inwestorów giełdowych¹⁰⁾, a w dłuższej perspektywie także innych instytucji gwarancyjnych (np. fundusze wspólnego inwestowania). Integracja organizacyjna nie powinna

⁷⁾ Por. M. Jedliński, *Będzie bezpieczniej*, Gazeta Bankowa, 19 lipca 2004, ss. 16–17.

⁸⁾ Interesujące, że pomimo rozwiniętej strukturalnie i stosunkowo silnej zarówno organizacyjnie jak i kapitałowo sieci bezpieczeństwa systemu bankowego w USA, w latach 1998–2002 wydłużała się lista banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością, a na skutek interwencji FDIC stan jej rezerw zbliżył się do minimalnego wymaganego progu 1,25% (suma bilansowa FDIC/suma depozytów gwarantowanych). Por. tamże s. 16.

⁹⁾ Doświadczenia zagraniczne wskazują, że uznaniowość decydentów co do skali zapotrzebowania na środki przynosi gorsze rezultaty niż wskazania modelowe.

¹⁰⁾ Dodatkowym uzasadnieniem może być opinia Prezesa Zarządu BFG o ryzyku niewykorzystania potencjału kadrowego BFG w najbliższej przyszłości. Por. *Więcej sukcesów niż porażek*, Rzeczpospolita – Ekonomia i rynek, 6–7 listopada 2004, s. B5.

oznaczać konsolidacji poszczególnych funduszy gwarancyjnych, choć niewykluczone byłoby takie zarządzanie różnymi funduszami, aby optymalizować koszty systemowe gwarantowania środków w ramach szeroko ujętej koncepcji ochrony klienta. Rola „przejmującego” może należeć do BFG jako instytucji o wyższym stopniu zorganizowania (majątek, fundusze, kadra, procedury, know-how). W przypadku integracji instytucji infrastruktury bezpieczeństwa systemu finansowego, konieczne będzie określenie struktury funduszy połączonego funduszu gwarancyjnego i zasad zarządzania nimi. Ponadto taka integracja będzie miała wpływ na skład i pożądaną strukturę kwalifikacji członków organów funduszu gwarancyjnego oraz rozdział mandatów w organie nadzorczym między instytucje sieci bezpieczeństwa.

Wdrożenie koncepcji poziomej integracji systemów gwarantowania może być uwarunkowane ewentualnymi działaniami na rzecz powołania instytucji gwaranta transgranicznego (dla instytucji kredytowych i/lub firm inwestycyjnych). Inicjatorami takich działań mogą być przede wszystkim kraje o wysokim udziale kapitału zagranicznego w narodowym rynku finansowym oraz te, w których wystąpi tendencja do emigracji depozytów (ujemne saldo transgranicznych przepływów depozytów i udzielanych kredytów via instytucje mające siedzibę w tych krajach). Alternatywą dla instytucji gwaranta transgranicznego może być koncepcja re-gwaranta, powiązana z europejską koncepcją pożyczkodawcy ostatniej instancji. Przy czym prace nad koncepcją gwaranta transgranicznego powinny być skoordynowane z ewolucją bądź zmianami koncepcji nadzoru nad rynkiem finansowym. Koordynacja nie musi oznaczać jednak, że utrzymywanie nadzorów narodowych (w wersji sektorowej czy skonsolidowanej) stanowi czynnik powstrzymujący powstawanie instytucji szeroko rozumianego gwaranta transgranicznego.

4. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione rozważania oparto na założeniu nie-komercyjnego charakteru interwencji Funduszu, co w dłuższej perspektywie może ulec zmianie. Propozycje zmian nie uwzględniają formułowanych niekiedy postulatów poszerzenia funkcji BFG o gwarantowanie płynności choć ryzyko płynności i stan niebezpieczeństwa niewypłacalności są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Analizy nie podejmują kwestii pożyczkodawcy ostatniej instancji¹¹⁾. W sformułowanych ocenach i postulatach nie podejmowano także kwestii praktycznej realizacji współdziałania podmiotów sieci bezpieczeństwa i ich przedstawicieli w organach BFG, zwłaszcza w kontekście asymetrii informacyjnej. Zresztą w tej ostatniej kwestii warto rozważyć dylemat uczestnictwa w Radzie Funduszu w charakterze reprezentanta interesów organizacji desygnującej lub uczestnictwa w charakterze eksperta, wykorzystującego profesjonalną wiedzę do realizacji ustawowych celów. Rozstrzygnięcie tego dylematu może mieć wpływ na kształtowanie składu osobowego rady, z uwzględnieniem organów innych ogniw sieci bezpieczeństwa, w których reprezentowane są te same podmioty.

¹¹⁾ Por. opracowanie A. Szczepańskiej.

POLSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W STRUKTURZE SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 25 listopada 2003 roku w siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odbyło się seminarium naukowe poświęcone miejscu systemów gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego. Szczególny nacisk opracowań i dyskusji położono na kwestie związane z polskimi rozwiązaniami w tym zakresie. Jest to problematyka szczególnie ważna w dobie prac nad projektem nowej ustawy o BFG. Seminarium rozpoczęło cykl spotkań, które pomóc mają w opracowaniu projektu nowych rozwiązań prawnych związanych z działalnością Funduszu.

Referaty tematyczne przedstawili Olga Szczepańska, dr Tomasz Obal, prof. dr hab. Ryszard Wierzba, prof. zwyczaj. dr Władysław Jaworski, dr Mariusz Zygierewicz oraz prof. dr hab. Jan Szambelańczyk. Seminarium oraz dyskusję poprowadził dyr. Jacek Osiński.

Rozpoczynając seminarium prof. zwyczaj. dr hab. Władysław Baka podkreślił, że przez blisko 10 lat funkcjonowania Funduszu ustawa o BFG sprawdziła się i spełniła swoje zadania. Jednakże w miarę następujących na rynku przemian oraz wobec nowych wyzwań potrzebne są zmiany. Przygotowanie nowej ustawy wymaga bardzo poważnych studiów i analiz, czemu między innymi służą seminaria organizowane przez Fundusz. Na początku przygotowań do opracowania założeń projektu nowej ustawy należy przedyskutować miejsce BFG w strukturze sieci bezpieczeństwa – od tego zależą dalsze kierunki zmian. Na kolejnych seminariach powinna zaś nastąpić konkretyzacja nowych zasad funkcjonowania Funduszu.

Olga Szczepańska przedstawiła obszerny referat dotyczący zagadnień teoretycznych związanych z funkcjonowaniem sieci bezpieczeństwa finansowego (koszty i korzyści, struktura instytucjonalna oraz modele współdziałania instytucji tworzących sieć). Autorka podkreśliła konieczność współpracy pomiędzy poszczególnymi elementami *safety net*, co nabiera szczególnego znaczenia w sytuacjach kryzysowych. W wielu krajach (Australia, Hongkong, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry) podpisane zostały oficjalne porozumienia (*memorandum of understanding*) instytucji odpowiedzialnych za stabilność systemu finansowego. W toku dyskusji autorka podkreśliła znaczenie tego typu współpracy i możliwość podjęcia jej w Polsce. Istnienie sieci bezpieczeństwa jest dziś bowiem faktem. Nie ma przy tym rozwiązania optymalnego, a każdy kraj sieć bezpieczeństwa zorganizował inaczej. Jednak podstawowym warunkiem jej funkcjonowania jest współpraca instytucji ją tworzących. W obliczu większych zagrożeń pojedyncza instytucja jest bezradna. Stabil-

ność całego systemu finansowego jest dobrem publicznym, ponieważ koszty destabilizacji ponoszą wszyscy.

Prezentacja dra Tomasza Obala oparta była na międzynarodowej analizie miejsca systemów gwarantowania depozytów w sieci bezpieczeństwa finansowego. Analiza przeprowadzona została w dwóch płaszczyznach: funkcjonalnej oraz instytucjonalnej. W ramach pierwszej z nich zaprezentowana została następująca klasyfikacja systemów:

- ❖ systemy typu *pay box*, jedynie gwarantujące depozyty (Brazylia, Kazachstan, wiele krajów europejskich, np. Wielka Brytania, Litwa, Słowacja, Niemcy),
- ❖ systemy wyposażone dodatkowo w narzędzia restrukturyzacji banków (Japonia, Korea Płd., Francja, Węgry, Hiszpania),
- ❖ systemy, które poza działalnością gwarancyjną i restrukturyzacyjną mają także uprawnienia nadzorcze (Kanada).

Na tym tle autor przedstawił historyczną ewolucję funkcji amerykańskiej instytucji gwarantującej depozyty – FDIC. Wachlarz jej uprawnień zmieniał się bowiem w czasie zależnie od sytuacji amerykańskiego sektora bankowego oraz jego potrzeb. Autor próbował odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje pewna regionalna specyfika systemów gwarantowania. Okazuje się, że w Ameryce większość funduszy ma szersze zadania, także w Azji bardzo aktywnie działają jako *risk minimizer* (wiele systemów jest tu w fazie tworzenia). Większa różnorodność modeli występuje w Europie.

W ramach analizy instytucjonalnej autor zbadał wpływ modelu rozwoju instytucji gwarancyjnej na kształt organizacyjny systemu gwarantowania wkładów. Systemy, które powstały z zewnętrznej inicjatywy, najczęściej przybierały kształt odrębnej organizacji w sektorze, z mieszaną strukturą władzy. Jeśli zaś powstały w wyniku samoorganizowania się środowiska bankowego, wówczas przybierały formę stowarzyszenia, a we władzach zasiadali jedynie lub głównie przedstawiciele banków. Na tle analizy międzynarodowej autor przedstawił charakterystykę BFG, który jest systemem typu *risk minimizer*, ale z ograniczoną działalnością restrukturyzacyjną. Posiada też pewne uprawnienia nadzorcze (w zakresie monitoringu instytucji, którym udzielono pomocy).

Referat prof. dra hab. Ryszarda Wierzby przybliżył rozwiązania francuskiego systemu gwarantowania depozytów i jego miejsce w krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego. Prof. Wierzba podkreślił, że celem francuskiego systemu gwarantowania depozytów jest wzmocnienie stabilności systemu bankowego, a nie przeciążanie problemów w momencie kryzysu systemowego (wtedy konieczne są inne środki). Wiedza ta może być szczególnie istotna przy projektowaniu zmian w funkcjonowaniu polskiego BFG, w tym zasad jego finansowania. W ostatnich latach Francja przeprowadziła gruntowną reformę systemu gwarantowania wprowadzając zasadę kapitalizacji funduszu (na koniec 2003 r. zgromadził on środki równe 1,5% depozytów systemu bankowego ogółem), a składkę roczną banków uzależniając od ryzyka danej instytucji. System, choć stosunkowo skomplikowany, okazał się dobry w praktyce, przy czym należy podkreślić, że nie został dotychczas sprawdzony w sytuacji kryzysowej.

Kolejne trzy wystąpienia na seminarium poświęcone zostały miejscu i roli BFG w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski. Prof. Władysław Jaworski podkreślił

konieczność utrzymania dotychczasowych funkcji BFG oraz potrzebę wprowadzenia nowych instrumentów pomocowych. Zrezygnowanie z funkcji pomocowej doprowadziłoby do likwidacji wielu banków polskich i dominacji banków zagranicznych. W przypadkach kryzysowych natomiast BFG powinien uzyskiwać silne wsparcie innych członków safety net.

Dr Mariusz Zygierewicz zwrócił uwagę na konieczność kapitalizowania BFG, tak aby mógł on zebrać środki „na złe lata” w wysokości 1–2% sumy depozytów sektora bankowego. Zgromadzony fundusz nie powinien być jednak zbyt duży, gdyż w przypadku upadłości największych banków i tak nie będzie on wystarczający. Konieczne są przy tym konsultacje ze środowiskiem bankowym, tak aby jasno określić politykę BFG w zakresie finansowania. Przy dzisiejszych rozwiązaniach banki obawiają się bowiem zbytnej działalności pomocowej Funduszu. Autor proponuje odejście od uprzywilejowania podmiotów objętych systemem gwarantowania, gdyż sam fakt, że BFG udziela pomocy jest już przywilejem. Należałoby zatem udzielać pożyczek na warunkach rynkowych. Jeśli bank przezwycięży kryzys na takich warunkach, to znaczy, że poradzi sobie również później. Inną ważną kwestią jest rozszerzenie działalności analitycznej BFG i jego roli informacyjnej dla sektora bankowego. Autor uważa ponadto, że nie można myśleć o nowej ustawie jako rozwiązaniu na 10 lat. System powinien być bardziej elastyczny, bo zmiany w sektorze bankowym następują bardzo szybko.

Prof. Jan Szambelańczyk w swym referacie podkreślił istotne znaczenie triady funkcji BFG: ochrona deponenta, stabilizacja sektora bankowego, funkcje analityczne. Powinna ona być utrzymana, chociaż można zaobserwować pewne „spłaszczenie” tych funkcji. W okresie 10 lat działalności Funduszu następowała ewolucja jego funkcji – od nacisku na gwarancje depozytów, poprzez dominację działalności pomocowej, aż do większego znaczenia funkcji analitycznych. Według autora działalność pomocowa nie powinna być ograniczana, zaś w ramach działalności gwarancyjnej należy rozpatrzyć możliwość objęcia ochroną także innych segmentów rynku finansowego (np. funduszy inwestycyjnych, funduszy rekompensat dla inwestorów). Prace nad projektem nowej ustawy o BFG powinny cechować się efektywnością, elastycznością i indywidualizmem rozwiązań, tak by unikać ograniczania dostępnych rozwiązań i instrumentów. W ustawie powinny znaleźć miejsce nienaruszalne zasady (w tym triada funkcji Funduszu), zaś katalog dostępnych instrumentów do ich wypełniania powinien zostać przeniesiony do aktów niższych (na poziom rozporządzeń ministra lub nawet uchwał Rady BFG).

Dyskusja uczestników seminarium skoncentrowana była na trzech zasadniczych kwestiach:

- ❖ funkcji, jakie powinien pełnić BFG,
- ❖ głównych kierunków ewolucji zasad działalności BFG,
- ❖ postępowania w sytuacjach kryzysowych.

Prof. Andrzej Wiśniewski podkreślił, że główne zadanie BFG jest określone w ustawie i są nim gwarancje depozytów. Jeżeli BFG ma pełnić inne funkcje (np. pomocowe), to są one uzasadnione tylko wtedy, gdy sprzyjają pomniejszeniu kosztów ewentualnych wypłat gwarancyjnych. Inne problemy powinny być zawsze relatywizowane do tej podstawowej funkcji. Dyskutant podniósł również kwestię dzia-

łałości tran granicznej banków zagranicznych na przykładzie deponenta krajowego, który składa w krajowym oddziale banku zagranicznego depozyt. Wskutek różnic prawnych ochrona deponenta może być niższa, i nie dotyczy to jedynie wysokości limitów gwarancyjnych, ale również możliwych wyłączeń. Wyjście banku zagranicznego z naszego systemu gwarancyjnego nie musi oznaczać, że Polska nie będzie za taką sytuację odpowiadać. Prezes Pietraszkiewicz podkreślił, że BFG pośrednio lub bezpośrednio powinien monitorować banki działające na terenie naszego kraju.

Wielu uczestników seminarium było zgodnych co do potrzeby rozwoju funkcji analitycznych BFG z wykorzystaniem potencjału jaki posiada BFG (prof. J. Szambelańczyk, dr M. Zygierewicz, prof. W. Baka,). Należałoby tak sprecyzować funkcje analityczne, aby system nie został obciążony podwójną sprawozdawczością i dodatkowymi kosztami (dyr. Ewa Śleszyńska-Charewicz, Krzysztof Pietraszkiewicz). Prof. Jan Solarz przedstawił koncepcję BFG z funkcją zarządzania ryzykiem systemu finansowego – byłaby to instytucja, która konkurowałaby z agencjami ratingowymi.

Prof. Stanisław Kasiewicz przedstawił graficzną koncepcję zależności działań BFG od celów, jakie zostaną przed instytucją postawione. Zwiększając rentowność działalności BFG, osiąga się mniejszą stabilność sektora finansowego. Prof. Baka dodał do modelu jeszcze jedną zmienną – konkurencyjność. Stabilność i bezpieczeństwo ma bowiem istotny wpływ na pozycję konkurencyjną w sektorze.

Krzysztof Pietraszkiewicz zwrócił także uwagę na konieczność dbania o równe obciążenia w sektorze, szczególnie dla starych i nowych uczestników systemu gwarantowania. Dodatkowe wątpliwości co do przyszłych zadań BFG związane są ze zmieniającym się otoczeniem bankowym. Prezes Pietraszkiewicz poparł propozycję dyr. E. Śleszyńskiej-Charewicz objęcia nadzorem BFG innych instytucji finansowych (np. SKOK-ów).

Rozwój bankowości transgranicznej, koncentracja w sektorach bankowych, a także brak wizji przyszłego systemu europejskiego utrudniają prace nad projektem nowej Ustawy o BFG. Nie jest jasne, kto zapłaci za przywrócenie stabilności w jednolitym systemie finansowym w Europie (prof. L. Pawłowicz). Ponieważ Europejski Bank Centralny koncentruje się na zagadnieniach obejmujących całą strefę euro, a nie poszczególne kraje, nie ma przesłanek, aby sądzić, że będzie pełnił funkcje pożyczkodawcy ostatniej instancji dla poszczególnych krajów. Wobec tendencji do przekazywania uprawnień banku centralnego do ECB, rola BFG powinna ulec zwiększeniu (dr Zygierewicz). Nie należy oczekiwać, że państwo członkowskie UE będzie chciało gwarantować depozyty w innych państwach. Należy więc opierać się na własnych rozwiązaniach (dyr. Kwaśniak).

Również prof. Leszek Pawłowicz zadał pytanie, kto zapłaci za przywrócenie stabilności w sytuacji destabilizacji systemu finansowego. Aby zabezpieczyć się przed ewentualnymi wypłatami w momencie upadłości spółek-córek dużych banków, prof. Pawłowicz proponuje ustalenie maksymalnego limitu wypłat. BFG gwarantowałby np. depozyty do 22 500 PLN, ale ogółem nie więcej niż 10 mld PLN. W takim przypadku gwarancje dotyczyłyby banków z drugiej i trzeciej dziesiątki największych banków, a tylko w pewnym stopniu największych instytucji. Być może wtedy martwy przepis ustawy o BFG o tworzeniu dobrowolnych systemów gwarancyjnych stałby się aktywny.

Niezwykle istotne jest dziś określenie działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. Wniosek Olgi Szczepańskiej wypracowania płaszczyzny współpracy między członkami safety net, a nawet powołanie międzyinstytucjonalnego zespołu do spraw sytuacji kryzysowych, który by miał zdolność do szybkich działań, znalazł poparcie w toku dyskusji. Zespół taki powinien mieć szerokie uprawnienia sprecyzowane na wypadek zarządzania kryzysowego (dyr. Ewa Śleszyńska-Charewicz). Problem bezpieczeństwa depozytów jest bowiem zbyt złożony i nie dotyczy tylko działalności Funduszu.

W podsumowaniu dyskusji prof. Władysław Baka podkreślił konieczność opracowania wniosków z seminarium, które mogą być przydatne przy pracach nad projektem nowej ustawy o BFG. Określenia wymaga ewolucja funkcji Funduszu (przy zachowaniu triady jego uprawnień), z uwzględnieniem poszerzenia zakresu działalności analitycznej BFG, jego większego znaczenia dla systemu wczesnego ostrzegania. Wskazane byłoby także rozszerzenie gwarancji BFG na inne segmenty sektora finansowego. Należy dążyć do systemu *ex ante*, kapitalizacji BFG i być może wprowadzenia stawek opłat uzależnionych od ryzyka danej instytucji członkowskiej. System oparty na ocenie ryzyka jest bardziej efektywny i mniej podatny na efekt hazardu moralnego.

Należy wypracować rozwiązania dotyczące postępowania w sytuacjach kryzysowych; międzyinstytucjonalny zespół koordynujący, złożony z przedstawicieli BFG, banku centralnego, ministerstwa finansów, powinien określić procedury, aby w porę zapobiegać kryzysowi. Rola BFG powinna zostać określona na tym tle w taki sposób, aby był on zdolny do elastycznego reagowania na wymagające tego zdarzenia.

*Opracowały:
Joanna Majewska, Beata Zdanowicz*

Konsultacje dla banków

Iwona Schab

SGH – Instytut Statystyki i Demografii

SAS Institute

OCENA RYZYKA KREDYTOWEGO W RAMACH WEWNĘTRZNYCH SYSTEMÓW RATINGOWYCH – CHARAKTERYSTYKA PODEJŚCIA ORAZ PODSTAWOWYCH WYMOGÓW

Uwagi wstępne

Niniejszy artykuł powstał na podstawie dokumentu „*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*” ogłoszonego 26 czerwca 2004 przez Komitet Bazylejski. Dokument ten, określany powszechnie mianem Nowej Umowy Kapitałowej wprowadza daleko idące zmiany w zakresie standardów oraz metod pomiaru ryzyka kredytowego. Wprawdzie ustalenia Komitetu nie mają charakteru bezpośrednio obowiązujących norm prawnych, jednak państwa, których reprezentanci w nim zasiadają, a tym samym w największym stopniu współtworzą proponowane regulacje, mają obowiązek (przynajmniej w wymiarze moralnym) uwzględnienia uzgodnionych regulacji w prawie krajowym¹⁾. Rozwiązania Nowej Umowy Kapitałowej (określanej w dalszej części artykułu jako NUK, bądź Bazylea II) znalazły swoje odzwierciedlenie w przygotowanej przez Komisję Europejską propozycji nowelizacji Dyrektyw dotyczących adekwatności kapitałowej (tzw. CAD 3), które są obecnie przedmiotem konsultacji z instytucjami Nadzoru Bankowego krajów członkowskich UE. Zgodnie z zapowiedziami, ostateczna treść CAD 3 zostanie ogłoszona

¹⁾ Paragrafy 1. oraz 2. Nowej Umowy Kapitałowej zobowiązują członków Komitetu do promowania przyjętych regulacji we własnych, krajowych systemach prawnych.

w przyszłym roku, zaś harmonizacja przepisów krajowych ma zostać przeprowadzona do końca 2006 lub 2007 roku (termin ten jest wciąż przedmiotem dyskusji).

Celem zmian zaproponowanych przez Komitet jest – podobnie jak w przypadku Umowy Kapitałowej 1988 oraz kolejnych jej uzupełnień – **poprawa oraz wzmocnienie bezpieczeństwa, stabilności i przejrzystości światowego systemu finansowego**. Cel ten ma być realizowany między innymi poprzez zachęcenie banków do rozwoju i stosowania coraz bardziej precyzyjnych metod oceny ryzyka, jakim obarczona jest prowadzona przez nie działalność. Metody te mają być z założenia bardziej wrażliwe na rzeczywiste rozmiary podejmowanego ryzyka. Właściwa ocena rozmiarów ryzyka związanego z prowadzoną działalnością jest z jednej strony podstawą podejmowania racjonalnych decyzji, z drugiej zaś pozwala ocenić poziom możliwej straty (zarówno oczekiwanej, jak i nieoczekiwanej), stanowiącej empiryczną realizację podejmowanego ryzyka. Naturalnym buforem pozwalającym na absorpcję pojawiających się strat są kapitały własne, których odpowiednie rozmiary stanowią istotny warunek bezpiecznego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Dlatego też posiadane kapitały własne determinują maksymalny, akceptowalny poziom ryzyka (a przez to rozmiary prowadzonej działalności), którego podjęcie nie stanowi zagrożenia dla stabilności instytucji finansowej. Wynika z tego potrzeba możliwie precyzyjnego oszacowania poziomu ryzyka podejmowanego w ramach różnych obszarów aktywności.

Klasycznym, a jednocześnie wciąż najważniejszym rodzajem ryzyka, na które narażony jest bank w swojej działalności, jest ryzyko kredytowe. W literaturze można spotkać wiele definicji ryzyka kredytowego. Zdaniem M. Iwanicz-Drozdowskiej oraz A. Nowak²⁾ jest to zagrożenie, że płatności związane z obsługą kredytu – raty kapitałowe i/lub odsetki – nie zostaną uregulowane przez klienta w terminie przewidzianym umową, w całości lub częściowo. Podobnie definiuje ryzyko kredytowe M.S. Wiatr³⁾, określając je jako niebezpieczeństwo polegające na tym, że kredytobiorca nie wypełni zobowiązań i warunków umowy, narażając kredytodawcę na powstanie straty finansowej, jak również Z. Zawadzka⁴⁾, zdaniem której występuje ono wówczas, gdy kredytobiorca nie zwraca w całości lub części przypadających rat kapitałowych wraz z odsetkami. Przytoczone definicje prezentują pojęcie ryzyka kredytowego *sensu stricto*⁵⁾, zawężając je do działalności ściśle kredytowej. Drugie podejście, traktujące ryzyko kredytowe *sensu largo*⁶⁾, wskazuje na jego obecność we wszelkiego rodzaju transakcjach udostępniania wartości w pieniądzu lub towarze, w wyniku czego dochodzi do powstania określonych zobowiązań⁷⁾. W ramach takiego podejścia M. Wakuliński⁸⁾ określa ryzyko kredytowe jako brak pewności, co do

²⁾ M. Iwanicz-Drozdowska, A. Nowak, *Ryzyko bankowe*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.

³⁾ M.S. Wiatr, *Wybrane mechanizmy redukcji indywidualnego ryzyka kredytowego*, Bank i Kredyt, nr 5/1998.

⁴⁾ Z. Zawadzka, *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, Poltex, Warszawa 1998.

⁵⁾ M. Iwanicz-Drozdowska, A. Nowak, op.cit.

⁶⁾ Ibidem.

⁷⁾ Ryzyko kredytowe *sensu largo* można utożsamić z ryzykiem kontrahenta, czyli zagrożeniem polegającym na tym, że partner transakcji nie wywiąże się ze swoich zobowiązań.

⁸⁾ M. Wakuliński, *Ryzyko kredytowe*, Gazeta Bankowa, nr 5/1994.

spodziewanej stopy zwrotu lub zysku z zainwestowanych funduszy. W przytoczonych definicjach powtarzają się dwa aspekty: niepewność, co do przyszłego rozwoju wypadków oraz możliwość poniesienia straty, co znajduje swoje odzwierciedlenie w parametrach ryzyka wyznaczanych w ramach podejścia opartego na ratingach wewnętrznych.

Ryzyko kredytowe towarzyszy działalności pośredników finansowych od samego ich początku. Jest to zjawisko naturalne i niejako wynikające z samego charakteru ich działalności⁹⁾. Najwcześniejsze spisane regulacje dotyczące ryzyka kredytowego pochodzą z kodeksu Hammurabiego i datują się na ok. 1800 lat p.n.e.¹⁰⁾ Mimo upływu czasu waga tego problemu nie zmalała. Przeciwnie, ze względu na fakt, iż światowy system finansowy stanowi układ naczyń połączonych, w którym zagrożenie upadłością banku nie jest tylko problemem lokalnym, lecz może być impulsem, który przenosząc się na inne rynki stanowi realne zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego. Dlatego też tak ważna jest precyzyjna ocena ryzyka działalności w najważniejszych obszarach jego realizacji (według Bazylei II oprócz ryzyka kredytowego przedmiotem kwantyfikacji jest ryzyko rynkowe oraz operacyjne), a dzięki temu wyznaczenie wymogów kapitałowych na takim poziomie, by były one pochodną faktycznego profilu ryzyka przyjętego przez bank w swej działalności.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wprowadzonego przez NUK podejścia do wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego w oparciu o metodę ratingów wewnętrznych wraz z krótkim opisem najważniejszych wymogów związanych ze stosowaniem tego podejścia. Ze względu na fakt, iż centralny element systemu ratingowego stanowi model ratingowy, w drugiej części artykułu przedstawiono założenia metodyczne oraz zarys konstrukcji modelu ra-

⁹⁾ Nawet w przypadku bardzo dobrych i rzetelnych klientów zdarza się, że ich sytuacja finansowa ulega pogorszeniu i nie są w stanie wywiązać się z podjętych wcześniej zobowiązań. Można oczywiście zaakceptować takie zjawisko i biernie na nie oczekiwać, można jednak podjąć kroki przeciwdziałające samemu zjawisku bądź ograniczające jego skutki. Przeciwdziałanie polega na ograniczeniu rozmiarów podejmowanego ryzyka kredytowego poprzez ograniczenie udzielania kredytów tylko do bardzo dobrych klientów, przez co bank ogranicza niebezpieczeństwo pogorszenia się sytuacji klienta na tyle, że (z wysokim prawdopodobieństwem) będzie on w stanie wywiązać się terminowo z zawartej umowy kredytowej. Z drugiej strony rozmiary podejmowanego ryzyka kredytowego można ograniczać poprzez swoiste „ubezpieczenie” przyjętego ryzyka. Można ubezpieczyć je w sposób dosłowny (w ramach wykupionej polisy), bądź też poprzez uwzględnienie kosztów ponoszonego ryzyka w cenie kredytu, jaką płaci klient. Podejście takie pokrywa się z jedną z metod kalkulacji ceny kredytu, zgodnie z którą klient posiadający wyższą zdolność kredytową powinien otrzymać tańszy kredyt, zaś klient o niższej zdolności powinien otrzymać droższy kredyt. W obu podejściach kluczowym elementem pozwalającym na podjęcie racjonalnej decyzji (odnośnie samego udzielenia kredytu, jak również wysokości marży) jest ryzyko, jakim obarczona jest dana decyzja. Podstawowym parametrem pozwalającym na ocenę tego ryzyka jest prawdopodobieństwo zaprzestania regulowania zobowiązań przez klienta, a tym samym niespłacenia zobowiązania zgodnie z przyjętą umową. Poprawna ocena poziomu tego prawdopodobieństwa jest istotna z punktu widzenia zarządzania ryzykiem kredytowym nie tylko na poziomie pojedynczego kredytu (podejście indywidualne), lecz przede wszystkim na poziomie całego portfela (podejście portfelowe).

¹⁰⁾ W. Kuryłek, *Modelowanie ryzyka portfela kredytowego*, Bank i Kredyt, nr 5/2003.

tingowego umożliwiającego kwantyfikację ryzyka w zakresie podstawowego parametru, jakim jest prawdopodobieństwo zaprzestania regulowania zobowiązań PD (*probability of default*). W dalszej części artykułu będzie ono określane również jako prawdopodobieństwo niewypłacalności.

Rating jako ocena ryzyka kredytowego

Mówiąc o podejściu opartym na ratingach wewnętrznych należy odwołać się na początku do samego pojęcia ratingu. Powstało ono w praktyce gospodarczej i jest w niej powszechnie stosowane, przy czym istniejące definicje nie są jednorodne i zależą od odbiorców, określając jedną, charakterystyczną cechę dokonywanej oceny¹¹⁾ oraz zjawisko, którego dotyczy (przykładowo *credit ratings* na oznaczenie, że jest to ocena ryzyka kredytowego). Definiując to pojęcie w sposób ogólny można powiedzieć, że **rating to syntetyczny wynik oceny zjawiska dokonanej ze względu na wybrane jego aspekty, którego celem jest klasyfikacja na skali porządkowej, a w konsekwencji umożliwienie porównania między sobą zjawisk będących przedmiotem oceny**. Zaproponowana definicja wskazuje na rating jako końcowy wynik przeprowadzonej oceny, ale można spotkać również w literaturze podejście, zgodnie z którym mianem ratingu określany jest sam proces nadania oceny, a nie tylko jej wynik¹²⁾. W takiej sytuacji należałoby raczej mówić o *procesie ratingowym*. Najszerszym polem zastosowania ratingów jest ocena jakości (solidności, rzetelności) przedsiębiorstw dokonywana przez wyspecjalizowane agencje ratingowe. Proces oceny ratingowej nakierowany jest w tym przypadku na zbadanie długookresowej zdolności ocenianego podmiotu do wywiązywania się ze swoich zobowiązań, jest to więc ocena ryzyka kredytowego tego podmiotu. Użytkownikami tej oceny są kontrahenci ocenianego podmiotu, w szczególności może to być bank, do którego podmiot zwrócił się o kredyt. Ocena ratingowa nadana przedsiębiorstwu przez renomowaną agencję ratingową stanowi tak zwany rating zewnętrzny i jest dla banku istotną informacją z punktu widzenia decyzji kredytowej. Z drugiej jednak strony, proces nadania oceny ratingowej może zostać przeprowadzony również wewnątrz banku, w oparciu o własny, wewnętrzny system ratingowy. Wyznaczony w ten sposób rating określany jest jako wewnętrzny. Nadanie ratingu wewnętrznego niezależnie od posiadanego już przez przedsiębiorstwo ratingu zewnętrznego ma swoje uzasadnienie ze względu na fakt, iż bank dysponuje lepszą znajomością specyfiki warunków lokalnych, w których działa przedsiębiorstwo, może też lepiej znać samego klienta (pod warunkiem że z nim już wcześniej współpracował). Należy również pamiętać, że agencje ratingowe oceniając przedsiębiorstwa z różnych krajów (różne systemy prawne, standardy rachunkowości itp.) muszą zachować spójną metodykę nadawania ratingów tak, aby nadane oceny były między sobą porównywalne. W konsekwencji, może się zdarzyć, że agencja nie może

¹¹⁾ W. Jaworski, *Rating ubezpieczeniowy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002. W pracy tej można znaleźć szeroki przegląd literatury (wraz z komentarzami autora) pod kątem definicji pojęcia ratingu.

¹²⁾ Ibidem.

wykorzystać do oceny pewnej specyficznej informacji, która nie byłaby dostępna w przypadku innych przedsiębiorstw. Bank ma w takiej sytuacji większą swobodę, jak również lepszy dostęp do informacji, co wskazuje na przewagę oceny ratingowej nadanej wewnątrz przez bank, wobec ratingu zewnętrznego.

W zamyśle Komitetu Bazylejskiego wewnętrzne systemy ratingowe mają stanowić narzędzie pomiaru i zarządzania ryzykiem kredytowym. Elementami tego zarządzania są między innymi: ocena ryzyka zarówno pojedynczego kredytu, jak i portfela, utworzenie rezerw na ryzyko, a przede wszystkim wyznaczenie wymogów kapitałowych. Akceptacja nadzoru dla wykorzystania wewnętrznych modeli ryzyka na potrzeby wyznaczenia wymogów kapitałowych pozwala na stosowanie przez bank spójnej metodyki oceny ryzyka kredytowego zarówno na potrzeby sprawowanego zarządu, jak i obowiązków nadzorczych. W konsekwencji należy spodziewać się znacznego zbliżenia kapitału regulacyjnego oraz kapitału ekonomicznego, utrzymywanego na potrzeby bezpieczeństwa banku.

Komitet Bazylejski proponuje **dwa podejścia do oceny rozmiarów ryzyka kredytowego** wynikającego z prowadzonej działalności: **metodę standardową** (*Standardized*) oraz **metodę ratingów wewnętrznych** (*Internal Ratings-Based Approach – IRB*). Metoda standardowa jest szczegółowo opisana w NUK i stanowi ulepszony (z punktu widzenia wrażliwości na ryzyko) wariant rozwiązań obecnie obowiązujących, ponieważ wagi ryzyka nie będą zależały – jak ma to miejsce obecnie – od kryterium przynależności państwa, w którym działa dany podmiot do OECD, lecz od oceny ryzyka wyznaczonej w postaci ratingu renomowanej agencji ratingowej. *Novum* tego podejścia stanowi właśnie możliwość uwzględnienia przy wyznaczaniu wymogów kapitałowych ratingów nadanych przez agencje ratingowe (ratingów zewnętrznych), poprzez uzależnienie wag ryzyka przypisywanych należnościom od posiadanego przez klienta ratingu¹³⁾, jak również dopuszczenie użycia nowych technik pomniejszania ryzyka (szerszy zestaw zabezpieczeń pozwalających obniżyć podstawę, od której naliczane są wymogi kapitałowe). Co oczywiste, aby banki mogły uwzględniać ratingi zewnętrzne, ich wystawca musi zostać zaakceptowany przez lokalny nadzór bankowy.

Metoda ratingów wewnętrznych

Drugie podejście określane jest mianem metody ratingów wewnętrznych (*Internal Ratings-Based Approach IRB*). Opiera się ono na założeniu, że bank jest w stanie sam odpowiednio precyzyjnie ocenić rozmiary podejmowanego ryzyka kredytowego. Istotą podejścia IRB jest możliwość wykorzystania wewnątrz oszacowanych parametrów ryzyka w celu wyznaczenia wymogów kapitałowych. Oznacza to, że

¹³⁾ NUK zakłada tu dwie możliwości: uwzględniania ratingów dla wszystkich klientów, którzy je posiadają, albo nieuwzględniania w ogóle. Bank musi zadeklarować, które podejście przyjmuje i konsekwentnie je stosować. Wymóg deklaracji ma za zadanie zapobiec tzw. arbitrażowi regulacyjnemu, aczkolwiek należałoby się spodziewać, że banki i tak będą wybierać takie rozwiązanie, które będzie korzystniejsze z punktu widzenia wymogów kapitałowych oraz posiadanego przez nie portfela.

w podejściu IRB bank sam wyznacza rzeczywisty profil ryzyka klienta w oparciu o modele wewnętrzne i na tej podstawie wylicza wymogi kapitałowe.

Ocena parametrów ryzyka jest dokonywana w ramach funkcjonującego w banku systemu ratingowego. Proces wyznaczenia wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego w oparciu o metodę ratingów wewnętrznych składa się z następujących elementów:

- ❖ klasyfikacji ekspozycji do jednej z wyróżnionych klas aktywów,
- ❖ przypisania wartości parametrów ryzyka dla poszczególnych ekspozycji (na podstawie wewnętrznych oszacowań, bądź z częściowym wykorzystaniem oszacowań nadzorczych, w zależności od przyjętego wariantu podejścia IRB oraz klasy aktywów),
- ❖ wyznaczenia wag ryzyka na podstawie zaproponowanej przez nadzór funkcji (różne funkcje w zależności od klasy aktywów),
- ❖ zestawu wymogów minimalnych, których spełnienie jest warunkiem koniecznym stosowania podejścia IRB,
- ❖ przeglądu nadzorczego (akceptacji) pod kątem zgodności z wymogami minimalnymi.

Trzy pierwsze kroki prezentują techniczną stronę procedury wyznaczania wymogów kapitałowych, zaś dwa kolejne stanowią zabezpieczenie (na ile jest to możliwe) poprawności kalkulacji wymogów.

Ze względu na fakt, iż różne kategorie aktywów charakteryzują się specyficznym ryzykiem, na którego ujęcie nie wystarczają parametry ryzyka zaproponowane przez Komitet (parametry te są scharakteryzowane w dalszej części artykułu), Bazylea II proponuje następującą ogólną segmentację należności:

- ❖ ekspozycje wobec podmiotów korporacyjnych,
- ❖ ekspozycje wobec państw,
- ❖ ekspozycje wobec banków,
- ❖ ekspozycje detaliczne,
- ❖ ekspozycje kapitałowe.

Dla każdej klasy ekspozycji NUK określa: zestaw parametrów ryzyka (w oryginalne *risk components*), funkcje pozwalające na wyliczenie wag ryzyka dla ekspozycji oraz zestaw wymogów minimalnych, których spełnienie warunkuje możliwość stosowania podejścia IRB dla danej klasy aktywów.

Każda ekspozycja (bądź grupa jednorodnych ekspozycji, w przypadku, gdy traktowane są one w sposób masowy) oceniana jest ze względu na ryzyko kredytowe przez nią generowane. Ocena ryzyka ekspozycji dokonywana jest w czterech wymiarach, które są wyznaczane przez następujące parametry ryzyka:

- ❖ **PD** – prawdopodobieństwo niewypłacalności dłużnika w horyzoncie 1 roku (*Probability of Default*),
- ❖ **LGD** – strata w przypadku niewypłacalności (*Loss Given Default*),
- ❖ **EAD** – rozmiar ekspozycji kredytowej w przypadku niewypłacalności (*Exposure at Default*),
- ❖ **M** – termin rozliczenia (*Maturity*).

Podstawowym wymiarem oceny ryzyka klienta jest parametr PD. Warto podkreślić, że jest on parametrem nakierowanym na ocenę samego klienta, niezależnie od cech charakterystycznych transakcji kredytowej¹⁴⁾ czy warunków umowy. Jest to jednocześnie parametr bezpośrednio łączący nadawane wewnętrznie oceny ryzyka w postaci ratingów wewnętrznych z ratingami nadawanymi przez agencje. Drugi z parametrów stanowi oszacowanie współczynnika warunkowej straty na ekspozycji, w sytuacji gdyby doszło do niewypłacalności dłużnika. Strata ta nie musi być (i zazwyczaj nie jest) równa 100%, ze względu na stosowane zabezpieczenia kredytu, z których bank realizuje (przynajmniej częściowo) swoje roszczenie, w sytuacji, gdy dłużnik przestaje realizować umowę. Stosunek odzyskanej kwoty (po odliczeniu poniesionych kosztów) do wartości ekspozycji wyznacza tak zwaną stopę odzysku (*recovery rate*), która stanowi dopełnienie do jedności współczynnika warunkowej straty LGD. Kolejny parametr to EAD służący ocenie rozmiarów ekspozycji w przypadku niewypłacalności. Szacowany jest jako wartość oczekiwana ekspozycji brutto (z uwzględnieniem możliwego saldowania). W przypadku ekspozycji pozabilansowych konieczne jest uprzednie oszacowanie współczynników konwersji kredytowej CCF (*credit conversion factor*). Ostatnim wymiarem oceny ryzyka jest termin rozliczenia M. Parametr ten jest wyliczany jako efektywny czas trwania transakcji (pod warunkiem określonego harmonogramu spłaty) – im jest on dłuższy, tym większe ryzyko transakcji. Parametr ten ma charakter uzupełniający w stosunku do trzech wcześniejszych (w zasadzie trudno też mówić o jego estymacji, jest on po prostu wyznaczany dla danej transakcji). Jest on uwzględniany przy kalkulacji wymogów kapitałowych, ze względu na fakt, iż kredyty o dłuższym terminie rozliczenia są częściej niespłacane (uwzględniając horyzont 1 roku)¹⁵⁾.

Wyznaczenie powyższych parametrów pozwala w sposób kompleksowy ocenić ryzyko związane z posiadaną ekspozycją. W zależności od zakresu parametrów szacowanych wewnętrznie przez bank wyróżnia się dwa warianty w ramach podejścia opartego na ratingach wewnętrznych:

- ❖ **metodę podstawową** (*Foundation Internal Ratings-Based Approach – IRB-F*),
- ❖ **metodę zaawansowaną** (*Advanced Internal Ratings-Based Approach – IRB-A*).

Przedstawienie dwu wariantów w ramach podejścia IRB wynika ze świadomości Komitetu, co do zróżnicowanego stopnia przygotowania i zaawansowania banków w zakresie stosowania bardziej precyzyjnych narzędzi oceny ryzyka. W obu wariantach podejścia konieczne jest oszacowanie parametru podstawowego, jakim jest PD. Dopiero w podejściu zaawansowanym bank musi oszacować parametry LGD i EAD oraz wyliczyć parametr M.

¹⁴⁾ W przypadku oceny nakierowanej na klienta nie powinno się uwzględniać parametrów samej transakcji (przykładowo zabezpieczeń kredytu), aczkolwiek dyskusyjna jest kwestia, na ile ustanowione zabezpieczenia wpływają na „skłonność” klienta do terminowej obsługi zadłużenia.

¹⁵⁾ P. Dziekoński, *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa – konsekwencje dla rynku kredytowej*, Materiały i Studia NBP, Zeszyt 164, Warszawa, 2003.

System ratingowy

Wewnętrzna estymacja parametrów ryzyka jest dokonywana w oparciu o funkcjonujący w banku wewnętrzny system ratingowy. Stanowi on całość metod, procesów, procedur, systemów kontroli i gromadzenia danych oraz systemów informatycznych, które wspierają ocenę ryzyka kredytowego, przyznawanie ratingów wewnętrznych, a także kwantyfikację zdarzenia niewywiązania się ze zobowiązań oraz oszacowania związanych z tym strat (par. 394). W świetle tak sformułowanej definicji system ratingowy jest kompleksowym zestawem narzędzi umożliwiających profesjonalne zarządzanie ryzykiem kredytowym. Integralnym elementem systemu są zarówno metody i modele oceny kwantyfikujące ponoszone ryzyko, procedury kredytowe (przykładowo organizacja uprawnień przy podejmowaniu decyzji kredytowej), jak również sam proces gromadzenia i przechowywania danych tak, aby zapewnić odpowiednią ich jakość. Problem zapewnienia odpowiedniej jakości danych jest o tyle istotny, że zgromadzone dane historyczne służą konstrukcji nowych oraz walidacji¹⁶⁾ już stosowanych modeli oceny ryzyka. W związku z tym, warunkiem koniecznym dla skonstruowania oraz poprawnej walidacji modelu są odpowiedniej jakości dane. Połączenie wymienionych elementów systemu ratingowego oraz możliwość interakcji między nimi zapewniona jest dzięki ich implementacji w systemie informatycznym, zaś całość stanowi właśnie system ratingowy.

Wybrane wymogi wobec banków stosujących podejście IRB

Zastosowanie metody ratingów wewnętrznych pozwala na znacznie silniejsze niż ma to miejsce obecnie oparcie wyznaczanych wymogów kapitałowych na faktycznym profilu ryzyka banku. Oczywiście warunkiem podstawowym jest zdolność banku do poprawnej i precyzyjnej oceny poziomu tego ryzyka. Z tego powodu banki, które zechcą wykorzystać metodę ratingów wewnętrznych do wyznaczania wymogów kapitałowych, będą musiały uzyskać akceptację nadzoru bankowego. Tryb i sposób uzyskania zgody nadzorca nie są jeszcze do końca określone, ponieważ nie ma ostatecznej wersji CAD 3. Niemniej jednak na bazie NUK można stwierdzić, że zgoda ta będzie uzależniona od spełnienia przez bank szeregu wymogów (tak zwanych wymogów minimalnych). Celem tych wymogów jest zapewnienie odpowiedniej jakości i poprawności w procesie wewnętrznego szacowania parametrów ryzyka (par. 388, 389). Komitet ujął w NUK bardzo liczne wymogi, o różnym stopniu szczegółowości i precyzji. Niektóre z nich są przedstawione w sposób dość ogólny i mają za zadanie wskazywać kierunek, w którym powinny podążać działania banku, podczas gdy inne mają postać dość oczywistych stwierdzeń. Ich doprecyzowania

¹⁶⁾ Walidacja oznacza proces weryfikacji i oceny jakości modelu ratingowego. Podstawowy zakres walidacji obejmuje dwa etapy: ocenę zdolności dyskryminacyjnej modelu (polegającej na „rozdzieleniu” klientów wypłacalnych i niewypłacalnych w zadanym horyzoncie czasowym) oraz ocenę poprawności nadawanych przez model parametrów ryzyka, poprzez porównanie z empirycznymi realizacjami tych parametrów.

można się spodziewać w ramach CAD 3. Poniżej przedstawione są najważniejsze zalecenia zawarte w NUK.

Uzyskanie zgody na stosowanie podejścia IRB uzależnione będzie od wykazania przed nadzorcą, iż bank spełnia wymogi przewidziane dla tego podejścia zarówno w momencie ubiegania się o akceptację, jak i w toku dalszej działalności (par. 392). Bank może uzyskać zgodę nadzoru, mimo niespełnienia niektórych wymogów, pod warunkiem przedstawienia planu dojścia do pełnej zgodności w określonym czasie, bądź wykazania, że zaistniała niezgodność nie ma istotnego wpływu na ocenę ryzyka. W takim wypadku nadzór może nałożyć na bank dodatkowe wymogi kapitałowe w ramach Filaru II (par. 393).

Jednym z najważniejszych wymogów Bazylei II jest warunek rozdzielenia jednostki oceny ryzyka oraz jednostek sprzedaży, tak by wzmocnić niezależność oceny ryzyka. Zgodnie z NUK przypisanie oceny ratingowej oraz jej monitoring muszą być przeprowadzane przez jednostkę, która nie uzyskuje bezpośredniej korzyści z udzielenia kredytu (par. 424).

Najszerzy zestaw wymogów dotyczy samego systemu ratingowego, w ramach którego dokonywana jest estymacja parametrów ryzyka na podstawie przyjętych modeli. Komitet dopuszcza stosowanie różnych modeli oceny ryzyka w ramach tej samej klasy aktywów, wskazując jednocześnie na konieczność udokumentowania zasad przypisujących sub-segment aktywów do modelu (w taki sposób, aby jak najlepiej odzwierciedlić ryzyko ekspozycji) oraz przestrzegając przed arbitrażem regulacyjnym, czyli – w tym wypadku – takim stosowaniem modeli, aby zminimalizować wymogi kapitałowe (par. 395).

System ratingowy obejmujący ekspozycje wobec korporacji, banków oraz państw musi uwzględniać w swej konstrukcji dwa wymiary: klienta oraz transakcji (par. 396). Pierwszy wymiar odzwierciedla cechy charakterystyczne samego klienta, niezależnie od cech samej transakcji i jest zorientowany na wyznaczenie parametru PD. Jako zasadę generalną (są przewidziane wyjątki) przyjmuje się, że rating jest nadawany klientowi (nie zaś transakcji), a w konsekwencji wszystkie ekspozycje wobec tego samego klienta muszą mieć tę samą ocenę ryzyka na poziomie PD (par. 397). Drugi wymiar systemu ratingowego ma odzwierciedlać czynniki charakterystyczne samej transakcji, takie jak zabezpieczenia, rodzaj produktu czy jego przeznaczenie. Generalnie wymiar ten jest reprezentowany przez parametr LGD.

Zgodnie z zaleceniami Komitetu podstawowy parametr oceny ryzyka, jakim jest PD, ma być szacowany w horyzoncie jednego roku (par. 447), ale z uwzględnieniem dłuższej perspektywy czasowej (par. 414). Realizacja tych pozornie sprzecznych postulatów jest możliwa pod warunkiem szacowania PD jako długookresowej średniej jednorocznych stóp niewypłacalności (*default rate*).

Jednym z wymogów Bazylei II jest przeprowadzanie wewnątrz w banku okresowej, regularnej walidacji stosowanego systemu, którego elementem jest model ratingowy (par. 417 oraz 520–523) w oparciu o udokumentowaną procedurę walidacji modeli (par. 420). Warunek ten jest bardzo ważny, jednak Bazylea II nie wskazuje metod, przy użyciu których walidacja modelu powinna zostać przeprowadzona, pozostawiając to zadanie nadzorom krajowym.

Podstawowe założenia konstrukcji modeli ratingowych

Z punktu widzenia wewnętrznego szacowania parametrów ryzyka kluczowym elementem systemu ratingowego jest model ratingowy. **Model ratingowy stanowi formalny zapis reguł wykorzystywanych w procesie nadania oceny ratingowej, która jednocześnie wyznacza oszacowanie poziomu modelowanego parametru ryzyka.** W przypadku modelowania parametru PD zadaniem modelu jest ocena ryzyka kredytowego, którego źródłem jest potencjalne naruszenie przez klienta warunków zawartej umowy. Model ratingowy nakierowany jest bezpośrednio na ocenę „solidności” klienta poprzez ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia polegającego na naruszeniu przez niego warunków umowy w horyzoncie 1 roku (od momentu oceny). Dlatego też zmienną zależną Y w modelu stanowi zmienna binarna oznaczająca fakt wystąpienia ($Y=1$), bądź niewystąpienia ($Y=0$) naruszenia warunków umowy. Można również spojrzeć na to zjawisko z punktu widzenia przynależności klientów do jednej z dwóch populacji:

- ❖ klientów solidnych – Π_0 (dla których $Y=0$),
- ❖ klientów niesolidnych – Π_1 (dla których $Y=1$).

W momencie składania przez klienta wniosku kredytowego przez klienta bank nie wie, czy ma do czynienia z klientem pochodzącym z populacji Π_0 czy Π_1 . Przynależność do określonej populacji jest oceniana również w horyzoncie 1 roku, co oznacza, że klient może migrować między populacjami. Klient ujawnia swą przynależność w trakcie trwania umowy kredytowej, zaś bank na podstawie danych historycznych może ocenić przynależność ocenianego klienta do jednej z dwu populacji, co jest równoważne z wyznaczeniem prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niewywiązania się z warunków umowy.

Zdarzenie polegające na niewywiązaniu się dłużnika z warunków umowy (*default*) ma miejsce, gdy zachodzi co najmniej jedna z poniższych sytuacji (par. 452):

- ❖ bank stwierdza, że jest mało prawdopodobne spłacenie przez dłużnika jego zobowiązania wobec grupy bankowej w pełni oraz bez sięgania przez bank do ustanowionych zabezpieczeń,
- ❖ dłużnik posiada wobec grupy bankowej istotne zobowiązanie kredytowe zaległe ponad 90 dni¹⁷⁾; w przypadku kredytu w rachunku bieżącym zobowiązanie staje się przeterminowane w momencie, gdy klient przekroczy przyznany limit, bądź limit zostanie mu zmniejszony poniżej bieżącego wykorzystania.

Z przytoczonej definicji wynika, co istotne, iż zaprzestanie spłaty jednego rachunku oznacza automatycznie przypisanie niewywiązania się z umowy pozostałym rachunkom tego dłużnika, ponieważ w ich przypadku zachodzi pierwsza sytuacja wskazana w definicji. Takie podejście jest wynikiem traktowania parametru PD jako oceny ryzyka samego klienta, a nie transakcji. Wyjątek stanowią tu na-

¹⁷⁾ W przypadku należności detalicznych oraz należności od sektora publicznego krajowy nadzorca może wydłużyć okres zaległości, konieczny do uznania zaistnienia zjawiska niewypłacalności, jednak nie dłużej niż do 180 dni.

leżności detaliczne, w przypadku których Bazylea II sugeruje traktowanie zjawiska niewypłacalności na poziomie produktu, a nie klienta (par. 455).

Opisane zdarzenie polegające na zaprzestaniu spłaty długu wyznacza zmienną zależną w modelu ratingowym PD. Zmiennymi niezależnymi jest zestaw k cech $\{X_1, X_2, \dots, X_k\}$ istotnych z punktu widzenia przynależności klienta do jednej z dwóch populacji Π_0 bądź Π_1 . Cel konstrukcji modelu ratingowego jest zbliżony do modeli scoringowych, powszechnie wykorzystywanych w praktyce bankowej do oceny ryzyka kredytowego klienta. Model ratingowy jest w istocie rozwinięciem modelu scoringowego, w którym to wartości poszczególnych zmiennych $\{X_1, X_2, \dots, X_k\}$ uwzględnionych w modelu są transformowane w punkty (w szczególnym przypadku liczba punktów dla danej zmiennej może być równa pierwotnej wartości tej zmiennej), a następnie ważona suma uzyskanych punktów daje wynik końcowy. Wynik końcowy modelu scoringowego w postaci zmiennej S stanowi podobnie jak ocena ratingowa R – syntetyczną miarę ryzyka klienta. Zmienna S będąca wynikiem modelu scoringowego jest zmienną ciągłą bądź quasi-ciągłą i umożliwia stworzenie rankingu ocenianych klientów ze względu na ryzyko kredytowe, które generują. W zależności od tego, czy oceniamy za pomocą modelu klientów pochodzących z populacji Π_0 czy Π_1 , uzyskujemy istotnie różne rozkłady warunkowe zmiennej S , co jest konsekwencją wykorzystania do konstrukcji modelu takiego zestawu zmiennych niezależnych $\{X_1, X_2, \dots, X_k\}$, które mają istotnie różne rozkłady w obu grupach klientów.

Mimo iż Bazylea II bardzo silnie zachęca banki do rozwijania i stosowania sformalizowanych, statystycznych narzędzi oceny ryzyka, to jednak nie zezwała na nadanie oceny ratingowej tylko i wyłącznie na podstawie formalnego modelu, określając go mianem metody mechanicznej i wskazując, że ze swej istoty wykorzystuje ona część dostępnej informacji (par. 417). NUK proponuje, by takie metody mechaniczne stanowiły podstawę nadania oceny ratingowej, przy pozostawieniu możliwości ingerencji człowieka (eksperta), który jest w stanie uwzględnić w ocenie ratingowej dodatkowe, istotne informacje nieuwzględnione w ramach modelu mechanicznego (korekta ekspercka – *human judgement*).

Model ratingowy bazuje na modelu scoringowym w ten sposób, że wykorzystuje jego wyniki S grupując je w jednorodne grupy ryzyka i nadając wyodrębnionym grupom wspólną ocenę ryzyka R . Porównawcze zestawienie obu modeli wraz z kolejnością przekształceń od zestawu zmiennych objaśniających, aż do wyniku końcowego przedstawia tabela 1 (model ratingowy przedstawiony jest tu jako model mechaniczny, bez uwzględnienia korekty eksperckiej).

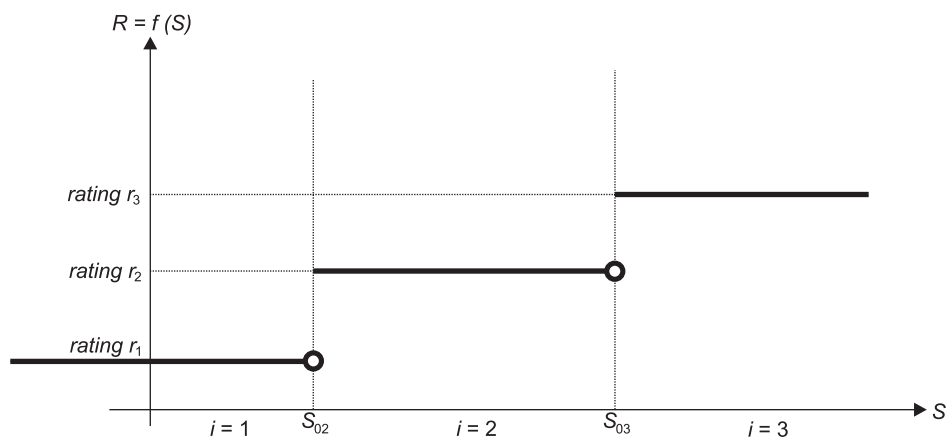
Tabela 1. Porównanie modelu scoringowego oraz ratingowego

Model scoringowy				
$\{X_1, X_2, \dots, X_k\}$	→	S	→	<i>opcjonalnie: opisowa ocena ryzyka</i>
Model ratingowy				
$\{X_1, X_2, \dots, X_k\}$	→	S	→	ocena ryzyka $\left\{ \begin{array}{l} \text{Rating } R \\ PD = P(Y = 1 X) \end{array} \right.$

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku modelu scoringowego wynikiem końcowym jest zmienna S , będąca podstawą, bądź elementem wspierającym decyzję kredytową. W przypadku modelu ratingowego ciągła ocena S jest podstawą do wyodrębnienia homogenicznych grup ryzyka, dając ostateczną postać modelu ratingowego, którego wyniki R przyjmują wartości ze skończonego zbioru. Przekształcenie ciągłej zmiennej S w skokową R ma charakter funkcji przedziałami stałej. Przykładowe przekształcenie tego typu zostało przedstawione na poniższym rysunku.

Rysunek 1. Przekształcenie ciągłego wyniku modelu scoringowego w skokowy wynik modelu ratingowego



Źródło: Opracowanie własne.

Wyodrębnione w ramach modelu ratingowego grupy ryzyka R oznaczane są zazwyczaj pojedynczym znakiem bądź zestawem znaków alfanumerycznych, uzupełnianych czasami znakiem „+”, bądź „-” dla wskazania jednostek o ryzyku odpowiednio niższym oraz wyższym od ryzyka przeciętnego w danej klasie ratingowej. Dodatkowo wyznaczonym klasom ratingowym zostaje przyporządkowany odpowiedni poziom parametru ryzyka, ze względu na który zbudowano bazy model scoringowy.

Model ratingowy można stworzyć w oparciu o istniejący już model scoringowy. Należy pamiętać, że ocena ratingowa R nie jest celem sama w sobie, a jedynie środkiem do tego, aby w sposób syntetyczny zapisać ryzyko klienta. W związku z tym ważną kwestią przy konstrukcji modelu ratingowego jest przyporządkowanie poziomów parametru PD do odpowiedniej klasy ratingowej. Przyporządkowanie to wyznaczone jest poprzez wzorcową skalę ratingową, która stanowi immanentny element modelu ratingowego. Wyraża ona uporządkowany zestaw klas ratingowych wraz z przypisanymi do każdej klasy poziomami parametru ryzyka PD, przy czym przynajmniej jedna z klas ratingowych oznacza te jednostki, które już zaprzęstały realizacji swoich zobowiązań, a co za tym idzie prawdopodobieństwo PD przyporządkowane do takiej klasy wynosi 1. Przykładowa wzorcowa skala ratingowa może wyglądać w sposób następujący: $\{A1, A2, A3, B1, B2, B3, C1, C2, C3, D\}$. Rating

A1 oznacza jednostki o najniższym ryzyku, C3 oznacza jednostki o najwyższym ryzyku spośród tych, które regulują swoje zobowiązania, zaś rating *D* oznacza jednostki, które już zaprzestały realizacji zobowiązań (*D* jak default). Zgodnie z NUK (par. 404) stosowana w banku skala ratingowa musi mieć co najmniej 7 klas dla tych ekspozycji, w przypadku których nie wystąpiło zjawisko niewypłacalności dłużnika, oraz jedną na oznaczenie ekspozycji, dla których to zjawisko już nastąpiło. Dodatkowo NUK dopuszcza stosowanie oznaczeń „+” i „-” jedynie w przypadku, gdy tak wyodrębnione klasy mają również przypisane prawdopodobieństwo PD (par. 405).

Wzorcowa skala ratingowa jest *per definitionem* elementem stałym, dzięki któremu końcowe wyniki modelu ratingowego w postaci nadanych ocen *R* są porównywalne w czasie i przestrzeni. Przyporządkowanie to jako element wzorcowej skali prawdopodobieństwa musi mieć charakter stały, przy czym może być określone w sposób dwojaki:

- ❖ poprzez przypisanie klasie ratingowej zakresu parametrów ryzyka,
- ❖ poprzez przypisanie klasie ratingowej średniej wartości parametru ryzyka.

Sposób zdefiniowania pojedynczej klasy ratingowej w ramach wzorcowej skali prawdopodobieństwa stanowi jednocześnie odpowiedź na pytanie o informację zawartą w tak syntetycznym mierniku, jakim jest klasa ratingowa. W pierwszym przypadku przynależność klienta do danej klasy ratingowej (np. *B1*) oznacza, że jest to jeden z tych klientów, dla których prawdopodobieństwo zaprzestania regulowania zobowiązań jest wartością z zadanego przedziału, np. od 1% do 2%. W drugim przypadku można powiedzieć, że średnie prawdopodobieństwo zaprzestania regulowania zobowiązań dla wszystkich klientów przyporządkowanych do danej klasy ratingowej jest na poziomie zadanym według wzorcowej skali ratingowej. Przykładowo mając grupę 100 klientów przyporządkowanych do klasy ratingowej charakteryzującej się średnim PD na poziomie 5%, oczekujemy, że w ciągu 1 roku 5 z nich zaprzestanie regulowania zobowiązań. Nowa Umowa Kapitałowa proponuje to drugie podejście, przyjmując, że operowanie na poziomie średniego prawdopodobieństwa PD jest wystarczająco dokładne.

Podsumowując należy powiedzieć, że wynikiem końcowym oceny ryzyka dokonanej za pomocą modelu ratingowego jest prawdopodobieństwo zaprzestania regulowania zobowiązań. Jest ono przypisane klientowi poprzez wskazanie jednej z klas ryzyka, zgodnie z zadaną wzorcową skalą ratingową. Wykorzystanie skali oceny ryzyka o dość wysokim stopniu szczegółowości (co najmniej 7 klas ryzyka dla klientów wypłacalnych) wynika z przyczyn praktycznych, ponieważ w zasadzie nie jest możliwa konstrukcja modelu idealnego, który doskonale dyskryminuje klientów, nadając tylko poprawne prognozy prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia naruszenia warunków umowy, czyli modelu, który wszystkim klientom, którzy naruszyli warunki umowy, przypisuje PD równe 100%, zaś pozostałym 0%. Należy raczej oceniać przynależność klienta do grupy klientów, którzy się nie wywiążą ze swoich zobowiązań, co implikuje potrzebę wykorzystania odpowiednio „rozdrobnionej” skali oceny. Skala ta ze względów praktycznych dzielona jest na kilka bądź kilkanaście możliwie jednorodnych klas.

Z doświadczeń zagranicznych

Ryszard Bartkowiak

SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W AFRYCE I NA BLISKIM WSCHODZIE

Przedmiotem opracowania są systemy gwarantowania depozytów w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Jest to region rozległy, składający się z trzech części:

- ❖ Bliskiego Wschodu, który obejmuje Izrael oraz 12 państw arabskich na kontynencie azjatyckim (w tym Autonomię Palestyńską);
- ❖ Afrykę Północną położoną na północ od Sahary (wraz z częścią tej pustyni), w całości należąca do świata arabskiego (5 państw);
- ❖ Afrykę na południe od Sahary (również z częścią pustyni), dalej zwaną Afryką Subsaharyjską (48 państw).

Afryka Północna tworzy łącznik pomiędzy dwoma pozostałymi częściami. Historycznie i kulturowo jest ona bliższa Bliskiemu Wschodowi, niemniej jednak jej związki z resztą kontynentu afrykańskiego są na tyle długotrwałe, że – mimo bariery pustyni – zdołały tam przeniknąć bliskowschodnie wpływy, przede wszystkim religia muzułmańska, a także pewne instytucje gospodarcze¹⁾. Dotychczas jedynie w Afryce Północnej nie powstały systemy gwarantowania depozytów.

1. Afryka Subsaharyjska

1.1. Krótka historia pieniądza i bankowości w Afryce Subsaharyjskiej

Dzieje gospodarcze Afryki Subsaharyjskiej nie są powszechnie znane, w przeciwieństwie do dziejów innych części świata. Dlatego na początku zostanie pokrótce omówiona historia pieniądza i bankowości tego regionu, by można się było przeko-

¹⁾ Literatura dotycząca związków między Afryką Północną a Afryką na południe od Sahary jest bogata. Również autor tego opracowania podjął to zagadnienie w książce: R. Bartkowiak, *Nature, Human Population and Output Produced*, SGH, Warszawa 2003, rozdz. 8.

nać, z jakich tradycji może on czerpać, a także dostrzec jedno ze źródeł jego obecnej sytuacji, która nie wydaje się szczególnie dobra. W okresie przed pojawieniem się wpływów arabskich w Afryce Wschodniej oraz wpływów europejskich w Afryce Zachodniej najwyższej gospodarczo rozwinięty był region Sudanu, rozciągający się od Oceanu Atlantyckiego do Wyżyny Abisyńskiej, na północy dochodzący do Sahary, a na południu do granicy lasów tropikalnych. W regionie tym powstały liczne państwa, które w szerokim stopniu były zaangażowane w handel transsaharyjski. A mimo to ani w nich, ani tym bardziej w innych częściach Afryki położonych dalej na południe nie powstał własny pieniądz, który by służył jako powszechnie akceptowany miernik wartości i pośrednik wymiany, nie wspominając o trzeciej funkcji – środka tezauryzacji, na której opiera się istnienie banków. Nie znaczy to, oczywiście, że pieniądza w ogóle nie było. Od XI wieku stosowano różnego rodzaju pieniądz metalowy – złoto, miedź czy nawet żelazo. Obok niego do celów płatniczych używano soli²⁾. Nie miały one jednak szerokiego zasięgu, a z upływem czasu zaczęły je wypierać szczególnego rodzaju pieniądz, jakim były niewielkie muszle kauri, sprowadzane z Malediwów przez Bliski Wschód i Afrykę Północną³⁾. Do początku XIX wieku muszle te zdominowały transakcje handlowe w znacznej części kontynentu. Nie trzeba dodawać, jak niskiej jakości był to pieniądz, gdy weźmie się pod uwagę materiał, z którego był wykonany.

Chociaż muszle kauri były dominującym środkiem płatniczym, w części Afryki występowała jeszcze inna forma pieniądza – niewolnicy⁴⁾. Warto o tym wspomnieć, by zrozumieć specyfikę afrykańskich „finansów”. Niewolnicy jako pieniądz szerokie zastosowanie mieli w emiracie Sokoto, który rozwinął się na początku XIX wieku, obejmując większą część dzisiejszej Nigerii i krajów z nią graniczących (gdzie obecnie istnieją niektóre z afrykańskich systemów gwarantowania depozytów). Gdy na początku XX wieku emirat stał się brytyjskim protektoratem, pojawił się niezwykle problem. Brytyjczycy znacznie rozszerzyli zakres transakcji handlowych, do których obsługi konieczny był pieniądz, a to wzmogło zapotrzebowanie na niewolników. Nic dziwnego, że – nim wprowadzono pieniądz o rodowodzie europejskim – występował silny opór przeciwko zniesieniu niewolnictwa, do czego dążyły władze brytyjskie⁵⁾.

²⁾ M. Małowist, *Wielkie państwa Sudanu Zachodniego w późnym średniowieczu*. PWN, Warszawa 1964, s. 258 i 337–338 oraz A. Hopkins, *An Economic History of West Africa*. Longman, London 1973, s. 67–68.

³⁾ A. Hopkins, op.cit. oraz R. Law, *Finance and Credit in Pre-Colonial Dahomey*, w: *Credit, Currencies and Culture. African Financial Institutions in Historical Perspective*, red. E. Stiansen i J. Guyer. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1999.

⁴⁾ J. Hogendorn, *Slaves as Money in the Sokoto Caliphate*, w: *Credit, Currencies...*, op.cit. oraz J. Webb Jr., *On Currency and Credit in the Western Sahel, 1750–1850*, w: *Credit, Currencies...*, op.cit. Jedną z form pieniądza był dorosły niewolnik płci męskiej, którego można było wyeksportować do Indii Zachodnich (na Karaiby); z tego względu nosił on nazwę monety indyjskiej (*pièce d'Inde*).

⁵⁾ Inna sprawa, że to właśnie Brytyjczycy, w niechlubnym okresie swej historii, w największym stopniu przyczynili się do rozwoju handlu niewolnikami w Afryce, zwłaszcza Zachodniej.

Ze względu na stosunkowo słaby rozwój stosunków handlowych oraz brak pieniądza doskonale podzielonego i powszechnie akceptowanego jako środek płatniczy nie doszło w Afryce Subsaharyjskiej do ukształtowania się instytucji kredytowych, w tym banków. Co prawda na południu obecnej Nigerii, zamieszkaanej przez ludy Joruba oraz Ibo, powstały instytucje, które oferowały kredyt, służyły one jednak nie tyle rozwijaniu handlu bądź innej działalności gospodarczej nastawionej na korzyść (zysk), lecz wzajemnej pomocy⁶⁾. Pieniądz we współczesnym rozumieniu (tj. papierowy i kredytowy) oraz banki pojawiły się w Afryce Subsaharyjskiej na przełomie XIX i XX wieku, gdy większość kontynentu została podzielona jako kolonie i protektoraty pomiędzy państwa europejskie. Pierwsze banki były z afrykańskiego punktu widzenia własnością zagraniczną, zorganizowaną i zarządzaną przez obco-krajowców. Afrykańscy niemal nie mieli z nimi styczności. Gdy po 1960 roku – zwanym „rokiem Afryki”, gdyż 17 państw uzyskało wtedy niepodległość – Afryka składała się w większości z suwerennych państw, nie było ani afrykańskich banków, ani wykwalifikowanych kadr, zwłaszcza mogących pełnić funkcje kierownicze. Banki zagraniczne kredytowały głównie transakcje eksportowe, a nie były zainteresowane kredytowaniem lokalnych przedsięwzięć rozwojowych⁷⁾. W tej sytuacji naczelnym zadaniem było stworzenie banków krajowych, zwanych również lokalnymi (*local banks*).

Konieczność szybkiego stworzenia narodowych (choć w przypadku Afryki Subsaharyjskiej trudno jest mówić o narodach w europejskim rozumieniu) sektorów bankowych sprawiła, że na samym początku popełniono trzy błędy, których następstwa są odczuwalne do dziś:

- ❖ po pierwsze, bardzo niskie były wymogi kapitałowe, ponieważ w państwach afrykańskich nie było wystarczających środków mogących mieć zastosowanie jako kapitał;
- ❖ po drugie, pewnymi środkami dysponował jedynie skarb państwa, dlatego pierwsze banki były w większości państwowe;
- ❖ po trzecie, ponieważ banki państwowe z założenia powinny działać na rzecz dobra ogólnego, nie zatroszczono się o odpowiedni nadzór bankowy.

Okazało się, że banki państwowe – właściwie niekontrolowane – były poddawane różnego rodzaju naciskom, zwłaszcza politycznym. Czasami, jak w Kenii, nazywało się je bankami politycznymi (*political banks*). Gromadziły one depozyty głównie z sektora publicznego, po czym kredytowały przedsięwzięcia polityków. Ich przydatność dla gospodarki była niewielka, a czasami wręcz jej szkodziły.

Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych oraz na początku dziewięćdziesiątych XX wieku przystąpiono w państwach afrykańskich do zasadniczych zmian. Celem było silniejsze przyciągnięcie depozytów podmiotów prywatnych, w tym ludności, oraz zwiększenie zakresu kredytowania przedsięwzięć sektora prywatnego. Zmia-

⁶⁾ R. Law, op.cit, s. 33–34.

⁷⁾ M. Brownbridge i C. Harvey, *Banking in Africa. The Impact of Financial Sector Reform since Independence*. Africa World Press, Trenton (New Jersey) – Asmara 1998, zwłaszcza rozdz. 1.

ny te – zwane reformami, choć ze względu na efekty nie zawsze nimi były – obejmowały:

- ❖ dopuszczenie kapitału prywatnego do bankowości, czyli zezwolenie na zakładanie prywatnych banków;
- ❖ wzmocnienie nadzoru bankowego;
- ❖ w niektórych przypadkach – stworzenie instytucji gwarantowania depozytów.

Jako alternatywa dla banków funkcjonujących według reguł wypracowanych w Europie pojawiły się banki islamskie. W Afryce powstały one w Sudanie, w którym stanowiły zasadniczy element sanacji sektora bankowego (pierwszy bank islamski powstał w Egipcie w 1963 roku). O zjawisku tym należy wspomnieć, gdyż w bankowości islamu (*Islamic banking*) inaczej traktuje się zagadnienie gwarantowania depozytów⁸⁾.

1.2. Obecnie funkcjonujące systemy gwarantowania depozytów

W Afryce na południe od Sahary funkcjonuje pięć systemów gwarantowania depozytów, do których należy 10 państw. Są one następujące:

- ❖ Nigeria;
- ❖ Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Kongo, Republika Środkowoafrykańska i Czad, zwane dalej skrótowo Afryką Środkową – mające system wspólny;
- ❖ Kenia, Tanzania i Uganda, w których są oddzielne systemy, przy czym państwa te tworzą unię gospodarczą i czasami będą łącznie oznaczane jako Afryka Wschodnia.

Łatwo spostrzec, że występują tu dwa zgrupowania terytorialne. Pierwsze z nich to Nigeria i Afryka Środkowa. Nigeria graniczy z Kamerunem oraz – przez Jezioro Czad – z krajem o takiej samej nazwie jak jezioro. Drugie tworzą Kenia, Tanzania i Uganda, które stykają się ze sobą na Jeziorze Wiktorii.

Dotychczas nie powstał system gwarantowania depozytów w Republice Południowej Afryki, która ma największą gospodarkę w regionie (wytwarza się tu ponad 46% produktu brutto całej Afryki). Choć takiej instytucji nie ma, to jednak rząd wypłaca tzw. drobnym deponentom środki w przypadku upadłości banku. W marcu 2002 roku grupa robocza przedstawiła południowoafrykańskiej komisji finansowej (*Policy Board for Financial Services and Regulation*) propozycję utworzenia oddzielnej instytucji gwarantującej depozyty⁹⁾.

Szczególne sytuacje występuje w Sudanie, który jest krajem na pograniczu dwóch kultur – arabskiej w części północnej i „czarnoafrykańskiej” w południowej. Państwo to, jak wspomniano wcześniej, od 1983 roku wprowadza bankowość islamu na miejsce bankowości funkcjonującej według wzorca europejskiego¹⁰⁾.

⁸⁾ Na temat banków islamskich zob. np.: M. Al-Kaber, *Istota działalności banków islamskich*, „Bank i Kredyt”, nr 6/2000.

⁹⁾ Informacje ze strony internetowej International Association of Deposit Insurers.

¹⁰⁾ E. Stiansen, *Islamic Banking in the Sudan: Aspects of the Laws and the Debate*, w: *Credit, Currencies...*, op.cit.

Z doświadczeń zagranicznych

Zasadniczym czynnikiem wyróżniającym bank islamski jest zakaz stosowania procentu, który jest utożsamiany z lichwą (*riba* w języku arabskim). Wynagrodzenie deponenta stanowi nadwyżka, jaką za sprawą jego pieniędzy wypracuje kredytobiorca. Innymi słowy, deponent i kredytobiorca tworzą wspólne przedsięwzięcie i razem ponoszą ryzyko niepowodzenia, tak jak razem dzielą się korzyścią. W tej sytuacji nie ma mowy o gwarantowaniu depozytów, niemniej jednak władze sudańskie uznały, że deponent nie powinien ponosić pełnego ryzyka utraty swoich pieniędzy i w 1996 roku wprowadziły obowiązkowy system gwarantowania depozytów. Niestety, nic więcej na temat tego systemu autorowi opracowania nie wiadomo.

Jak widać, systemy gwarantowania depozytów w Afryce Subsaharyjskiej są raczej wyjątkiem niż regułą. Powstały one w państwach liczących nieco ponad 36% ludności, w których wytwarza się około 21,5% produktu regionu (tablica 1).

Tablica 1. Udziały państw posiadających systemy gwarantowania depozytów w ludności i produkcie krajowym brutto Afryki Subsaharyjskiej w 2003 roku

Kraj	Udział w ludności	Udział w PKB
Nigeria	17,72%	8,80%
Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Kongo, Rep. Środkowoafrykańska, Czad	4,86%	5,85%
Kenia, Tanzania i Uganda, w tym:	13,55%	6,70%
Kenia	4,57%	2,52%
Tanzania	5,28%	1,88%
Uganda	3,70%	2,30%

Źródło: *African Development Report 2004*, African Development Bank & Oxford University Press, Oxford–New York 2004, s. 313–314, obliczenia własne.

W krajach tych w 2003 roku funkcjonowało 41 spośród 100 największych banków regionu, w tym:

- ❖ 27 w Nigerii,
- ❖ 3 w Afryce Środkowej (2 w Gabonie i jeden w Kamerunie),
- ❖ 11 w Afryce Wschodniej (9 w Kenii, po jednym w Tanzanii i Ugandzie)¹¹⁾.

Powstanie systemu gwarantowania depozytów w Nigerii jest dalej opisane bardziej szczegółowo. W tym miejscu są pokrótce przedstawione narodziny pozostałych systemów.

System gwarantowania depozytów w Afryce Środkowej jest następstwem zdarzeń politycznych i gospodarczych, które rozpoczęły się na początku XX stulecia. W 1910 roku Francja utworzyła posiadłość pod nazwą Francuskiej Afryki Równikowej, którą tworzyły cztery kolonie: Gabon, Kongo Środkowe, Ubangi-Szari (obecnie

¹¹⁾ „The Banker”. Supplement: *Banking on Africa*, April 2003, s. 35. W grupie 100 największych jest jedynie 7 banków z RPA, ale zajmują one 6 czołowych pozycji.

Republika Środkowoafrykańska) i Czad. Po pierwszej wojnie światowej z posiadłością tą jeden region ekonomiczny współtworzył Kamerun, poprzednio kolonia niemiecka, która na mocy decyzji Ligi Narodów stała się mandatem brytyjsko-francuskim. W 1920 roku na teren Afryki Środkowej została rozszerzona działalność Banku Afryki Zachodniej (*Banque d'Afrique Occidentale* – BAO), który pełnił funkcję banku centralnego dla innej francuskiej posiadłości – Francuskiej Afryki Zachodniej. Od 1945 roku BAO emitował walutę nazwaną frankiem kolonii francuskich (*franc des colonies françaises d'Afrique* – FCFA). Dziesięć lat później powstał oddzielny instytut emisyjny dla Afryki Środkowej, który po czterech latach przekształcił się w Bank Centralny Krajów Afryki Równikowej i Kamerunu (*Banque Centrale des Etats de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun* – BCEAC).

W 1960 roku wszystkie części Francuskiej Afryki Równikowej i Kamerun uzyskały niepodległość. Postanowiły one przekształcić BCEAC w niezależny bank centralny – Bank Państw Afryki Środkowej (*Banque des Etats de l'Afrique Centrale* – BEAC), który rozpoczął działalność w 1973 roku. Co ciekawe, początkowo siedzibą BEAC był Paryż, a w jego zarządzie zasiadali Francuzi. Dopiero w 1977 roku siedzibę przeniesiono do stolicy Kamerunu – Jaunde. Bank ten emituje wspólną walutę, na wzór poprzedniczki zwaną frankiem CFA, przy czym akronim CFA zaczął oznaczać Afrykańską Wspólnotę Finansową (*Communauté Financière Africaine*)¹²⁾.

Równoległe z procesem integracji walutowej przebiega proces integracji gospodarczej i tworzenia unii ekonomicznej. W 1964 roku państwa byłej Francuskiej Afryki Równikowej i Kamerun utworzyły Unię Celną i Gospodarczą Afryki Środkowej (*Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* – UDEAC), do której w 1985 roku przystąpiła Gwinea Równikowa (poprzednio kolonia hiszpańska). W 1994 roku UDEAC przekształciła się we Wspólnotę Gospodarczą i Walutową Afryki Środkowej (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC). Siedzibą CEMAC jest Bangui – stolica Republiki Środkowoafrykańskiej, a jednym z jej organów BEAC. Celem krajów Afryki Środkowej jest stworzenie jednego obszaru gospodarczego. Elementem tego przedsięwzięcia jest wspólny system gwarantowania depozytów, który powstał w 1999 roku, początkowo w ramach BEAC¹³⁾. W styczniu 2004 roku gubernator BEAC oświadczył, że Komisja Bankowa dla obszaru obejmowanego przez CEMAC wydała regulację o powołaniu instytucji niezależnej – Funduszu Gwarantowania Depozytów Afryki Środkowej (*Fonds de Garantie des Dépôts de l'Afrique Centrale*). Należy przypuszczać, że w ciągu najbliższych lat fundusz ten powstanie.

Na zakończenie warto podkreślić, że Afryka Środkowa tworzy jak dotychczas jedyny na świecie wielopaństwowy system gwarantowania depozytów. Powstaje on w ramach wspólnoty gospodarczej funkcjonującej (przynajmniej w zamierzeniu) na wzór Unii Europejskiej, chociaż w Unii dotychczas nie ma idei stworzenia wspólnego systemu gwarancyjnego.

¹²⁾ Kurs franka CFA na mocy traktatu z 1972 roku został powiązany z kursem franka francuskiego. Związek ten przeszedł na euro.

¹³⁾ E. Kane i A. Demircuc-Kunt, *Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research, Working Paper 8493, Cambridge (Massachusetts), September 2001, s. 7.

Podobnie państwa Afryki Wschodniej – Kenia, Tanzania i Uganda – posiadają wspólną historię gospodarczą. W 1919 roku została utworzona Wspólnota Wschodnioafrykańska (*East African Community* – EAC), która obejmowała trzy posiadłości brytyjskie (w tym Tanganikę, która poprzednio była kolonią niemiecką, a Wielka Brytania zarządzała nią z ramienia Ligi Narodów). Z powodu napięć między państwami członkowskimi, które doprowadziły nawet do wojny między Tanzanią a Ugandą, EAC zakończyła działalność w 1987 roku. W roku 2001 EAC została reaktywowana (siedzibą jest Arusha w Tanzanii). Być może w jej ramach powstanie wspólna instytucja gwarantowania depozytów (w każdym kraju występuje waluta o tej samej nazwie – szyling), choć obecnie działają trzy niezależne: w Kenii od 1985, w Tanzanii od 1991, a w Ugandzie od 1994 roku¹⁴⁾.

1.3. Zestawienie systemów gwarantowania depozytów

W tablicy 2 zamieszczono ogólne informacje o systemach gwarantowania depozytów w państwach Afryki Subsaharyjskiej. Przynależność banków do czterech z nich jest obowiązkowa. Jedynie w przypadku Afryki Środkowej występuje dobrowolność, choć należy przypuszczać, że z chwilą utworzenia Funduszu Gwarantowania Depozytów Afryki Środkowej sytuacja się zmieni.

W trzech przypadkach (Nigerii, Kenii i Tanzanii) gwarantowaniem depozytów zajmują się wyodrębnione instytucje, a w dwóch (Afryki Środkowej i Ugandy) – banki centralne. Niezależnie od umiejscowienia w lokalnym systemie bankowym, dalej wszystkie będą określane jako instytucje gwarantowania depozytów. Biorąc pod uwagę usytuowanie instytucji w Tanzanii, można wątpić w jej niezależność w praktyce.

Wspólnym zadaniem wszystkich instytucji jest gwarantowanie depozytów. Jedynie w Nigerii występują dodatkowe zadania, co tłumaczy liczebność personelu instytucji (ponad 900 osób). Nigeryjska Korporacja Gwarantowania Depozytów (*Nigeria Deposit Insurance Corporation* – NDIC) ma uprawnienia nadzorcze (choć istnieje niezależna instytucja nadzoru bankowego), może brać udział w procesach sanowania banków o zagrożonej płynności i wypłacalności, a także prowadzi ich likwidację, gdy zostanie ogłoszona upadłość (to zadanie występuje także w Kenii i Tanzanii)¹⁵⁾. Nic dziwnego, że NDIC ma także bezpośredni dostęp do bankowych informacji sprawozdawczych oraz do informacji będących w dyspozycji nadzoru bankowego. NDIC posiada uprawnienia nadzorcze jedynie w stosunku do banków objętych systemem gwarantowania depozytów. Są to banki uniwersalne (obecnie 89). Oprócz nich działają banki lokalne (*community banks*), instytucje kredytu hipotecznego i finansowe instytucje rozwoju (ponad 360). Nigeryjski system gwarantowania depozytów, choć obowiązkowy, obejmuje jedynie 20% instytucji gromadzących depozyty i oferujących kredyt. Odmienna sytuacja występuje w Kenii, gdzie do

¹⁴⁾ Kenia, Tanzania i Uganda dokonały integracji rynków akcji i obligacji, można się zatem spodziewać, że podejmą kolejne działania integracyjne („The Banker”. Supplement: *Africa. Taking the Reins of Development*, October 2002, s. 28).

¹⁵⁾ Jeżeli nie jest wskazane inaczej, to informacje pochodzą ze stron internetowych: Banque des Etats de l’Afrique Centrale, Bank of Uganda, Bank of Tanzania, Central Bank of Kenya oraz Nigeria Deposit Insurance Corporation.

Bezpieczny Bank

Tablica 2. Informacje ogólne o systemach gwarantowania depozytów w Afryce Subsaharyjskiej

Kategoria	Nigeria	Afryka Środkowa	Kenia	Tanzania	Uganda
Nazwa i akronim nazwy	Nigeria Deposit Insurance Corporation, NDIC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale, BEAC	Deposit Protection Fund, DPF	Bank of Tanzania – Deposit Insurance Board, BoT	Bank of Uganda, BoU
Rok powstania	1988/89	1999	1985/86	1991	1994
Siedziba	Abudża	Jaunde	Nairobi	Dar es Salaam	Kampala
Forma organizacyjna	niezależna instytucja	w ramach banku centralnego	niezależna instytucja	niezależna instytucja	w ramach banku centralnego
Wpływ na władze	bank centralny i rząd (także prezydent)	bank centralny	bank centralny	bank centralny i rząd	bank centralny
Zatrudnienie	ponad 900	b.d.	b.d.	11	3
Zakres zadań	a) wypłata depozytów b) nadzór bankowy c) pomoc bankom d) likwidacja banków	wypłata depozytów	a) wypłata depozytów b) likwidacja banków	a) wypłata depozytów b) likwidacja banków	wypłata depozytów
Przynależność instytucji finansowych do systemu	obowiązkowa	dobrowolna	obowiązkowa	obowiązkowa	obowiązkowa
Liczba instytucji finansowych	89	32	62	28	25
Rodzaj instytucji finansowych	banki uniwersalne	b.d.	a) banki b) niebankowe instytucje finansowe c) towarzystwa budowlane	a) banki b) niebankowe instytucje finansowe	a) banki b) instytucje kredytowe

Źródło: G. Garcia, *Deposit Insurance. A Survey of Actual and Best Practices*. International Monetary Fund, Washington DC 1999, s. 30–39; E. Kane i A. Demirguc-Kunt, *Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research, Working Paper 8493, Cambridge (Massachusetts), September 2001, s. 61–69; *International Deposit Insurance Survey*, IADI, 2003 oraz strony internetowe banków centralnych lub instytucji gwarantowania depozytów.

Z doświadczeń zagranicznych

systemu należą zarówno banki (49), jak i niebankowe instytucje finansowe (10) i towarzystwa budowlane (3). Podobnie jest w Tanzanii: uczestnikami systemu są wszystkie banki i instytucje niebankowe, które gromadzą depozyty.

W dalszych rozważaniach pojawią się nawiązania do lokalnych walut państw afrykańskich, w których są ustalone kwoty depozytów gwarantowanych. Waluty te są przedstawione w tabelicy 3. Oprócz nazwy i symbolu, zamieszczono kurs wymiany walut do złotego w dniu 1 grudnia 2004 roku. Jako walutę referencyjną przyjęto dolara amerykańskiego.

Tablica 3. Waluty i kursy wymiany

Kraj	Waluta		Kurs w dniu 1 XII 2004	
	nazwa	symbol	sztuki	w zł
Nigeria	naira	NGN	100	2,3657
Afryka Środkowa	frank CFA	XAF	100	0,6366
Kenia	szyling kenijski	KES	100	3,8699
Tanzania	szyling tanzanijski	TZS	100	0,2964
Uganda	szyling ugandyjski	UGX	100	0,1798
USA	dolar	USD	1	3,1478

Źródło: Strona internetowa Narodowego Banku Polskiego.

Pomijając przypadek Afryki Środkowej, w przypadku której nie ma wiarygodnych informacji, w pozostałych państwach instytucje gwarantowania depozytów gromadzą środki finansowe według formuły *ex ante*, co roku pobierając opłatę od ustalonej podstawy i do pewnej maksymalnej wysokości (tablica 4). Podstawa opłaty jest zróżnicowana. Co zastanawiające, nie wszędzie są to depozyty. W Afryce Środkowej, Kenii i Tanzanii stanowią ją należności nieregularne, co wskazuje, iż nawet w przypadku braku bezpośredniego połączenia opłaty ze stopniem ryzyka prowadzonej przez banki działalności i tak takie połączenie występuje, gdyż udział należności nieregularnych w należnościach ogółem może służyć za miarę ryzyka.

Płatnikami są instytucje finansowe objęte systemami gwarantowania, choć nie wyklucza się ewentualnego wsparcia ze strony rządu i/lub banku centralnego. Wpłacane środki są akumulowane. W Nigerii wolne środki muszą być trzymane w papierach wartościowych rządu federalnego (Nigeria jest krajem federacyjnym).

W Kenii i Tanzanii ustalono pożądany poziom środków. W Kenii występuje zapewne najwyższy na świecie pożądany poziom, równy 20% depozytów (według niektórych źródeł w Tanzanii jest to nawet 25%¹⁶⁾). Z jednej strony, jest on absurdalnie wysoki, gdyż oznacza silne ograniczenie możliwości kredytowania przez banki przedsięwzięć gospodarczych, a jednocześnie stanowi drugi „skarb państwa”. Z drugiej jednak strony, jest on uzasadniony i wynika z przekonania, że znaczna część środków jest defraudowana i nie ma gospodarczego znaczenia. Oczywiście, naturalne

¹⁶⁾ E. Kane i A. Demircug-Kunt, op.cit., s. 63.

Tablica 4. Środki finansowe instytucji gwarantujących depozyty

Kategoria	Nigeria	Afryka Środkowa	Kenia	Tanzania	Uganda
Sposób gromadzenia środków	ex ante	b.d.	ex ante	ex ante	ex ante
Podstawa gromadzenia środków	depozyty	a) depozyty b) należności nieregularne	należności nieregularne	należności nieregularne	depozyty
Poziom stawki	0,9375%	0,15% dla a) 0,50% dla b)	0,15%, ale nie mniej niż 300.000 KES	0,10%	0,20%
Zróżnicowanie stawki	jednolita	oparta na ryzyku dla b)	jednolita	jednolita	jednolita
Pożądany stan środków	10-krotność kapitałów NDIC	brak	20% depozytów	3% depozytów	brak
Zaangażowanie środków publicznych	a) kapitał początkowy od rządu b) pożyczki rządowe	b.d.	pożyczki banku centralnego	a) kapitał początkowy od rządu b) pożyczki banku centralnego	a) kapitał początkowy od rządu b) pożyczki rządowe

Źródło: Zob. tablicę 2.

staje się pytanie, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby wzmoczenie nadzoru bankowego, a także „nadzoru” życia politycznego.

W Nigerii poziom stawki jest najwyższy w grupie omawianych państw. Według formuły wynosi on 15/16 od 1%, czyli jest niemal równy temuż 1%. Podstawę opłaty stanowią wszystkie depozyty, dlatego może być ona – i w rzeczywistości jest – uznawana przez banki za zbyt wysoką. Zbieranie opłaty może być zawieszane, jeżeli zgromadzone środki 10 razy przekroczą kapitały własne (*paid-up capital*) NDIC. Koniecznością zgromadzenia środków w tej wysokości NDIC tłumaczy wysoki poziom stawki¹⁷.

Z wyjątkiem Ugandy, zakres gwarancji nie jest wysoki (tablica 5). W momencie tworzenia instytucji gwarantujących depozyty był on na „przyzwoitym” poziomie, jednak silny spadek siły nabywczej lokalnych walut sprawił, że się obniżył: w latach 1990–2003 indeks cen dóbr konsumpcyjnych w Nigerii zwiększył się ponad 17 razy, w Kenii 4 razy, w Tanzanii 7,5 razy, a w Ugandzie nieco ponad 4 razy¹⁸. Tam, gdzie

¹⁷ G. Ogunleye, *Deposit Insurance Scheme in Nigeria: Problems and Prospects*, First Annual Conference of International Association of Deposit Insurers, Basel 2002.

¹⁸ Obliczone na podstawie: *African Development...*, op.cit., s. 323.

Z doświadczeń zagranicznych

Tablica 5. Zakres gwarantowania depozytów

Kategoria	Nigeria	Afryka Środkowa	Kenia	Tanzania	Uganda
Wyłączenia z gwarancji	a) depozyty w obcych walutach b) dyrektorzy i pracownicy banku	depozyty w obcych walutach	brak	a) depozyty w obcych walutach b) depozyty międzybankowe c) depozyty w oddziałach banków zagranicznych	a) depozyty w obcych walutach b) depozyty międzybankowe
Kwota gwarantowana ^{*)}	50.000 NGN	b.d.	100.000 KES	250.000 TZS	3.000.000 UGX
Odsetek wypłaty	85%	b.d.	100%	100%	100%
Kwota wypłaty	42.500 NGN	b.d.	100.000 KES	250.000 TZS	3.000.000 UGX
Stosunek wypłaty do PKB na mieszkańca	105%	b.d.	340%	80%	715%
Równoważnik	1000 zł 320 \$	b.d.	3870 zł 1230 \$	740 zł 235 \$	5394 zł 1714 \$

^{*)} Ze względu na brak informacji, w przypadku Ugandy kwota ta została obliczona w sposób pośredni – punktem odniesienia był limit gwarancyjny wyrażony w dolarach.

Źródło: Zob. tablicę 2 oraz *African Development...*, op.cit., s. 313.

ceny wzrosły w najmniejszym stopniu, tj. w Kenii i Ugandzie, kwota gwarantowana jest najwyższa. Deprecjacja kwoty gwarantowanej jest szczególnie silna w Nigerii. W porównaniu z 1990 rokiem deponent może odzyskać mniej niż 6% środków złożonych w banku. Dostrzegając to, NDIC już przed dwoma laty zaproponował podwojenie kwoty gwarantowanej – do 100 tys. naira.

1.4. Analiza przypadku: Nigeria

Nigeria jest najludniejszym krajem Afryki. Występują w niej wszelkiego rodzaju problemy kontynentu: etniczne, religijne, polityczne i gospodarcze, a wśród ostatnich bankowe. Państwo to dysponuje instytucją gwarantowania depozytów o najbardziej rozległych uprawnieniach, do których należą m.in.: sprawowanie nadzoru bankowego, udział w procesach sanowania banków, a gdy sanacja nie jest możliwa i bank stał się niewypłacalny – jego likwidacja. Jak wspomniano na początku opra-

cowania, w Nigerii nie było tradycji posługiwania się pieniądzem w takiej postaci, w jakiej używano go w Europie, nie wspominając o kredycie i bankach. Dopiero pod koniec brytyjskiego panowania zaczęły powstawać lokalne (tzn. nie-brytyjskie) banki. Pierwsza fala wystąpiła w latach 1947–1952. Utworzono wtedy 25 banków, z których 21 upadło do 1954 roku. W 1959 roku, tj. na rok przed uzyskaniem niepodległości, rozpoczął działalność Centralny Bank Nigerii (*Central Bank of Nigeria* – CBN). Złe doświadczenia pierwszego okresu sprawiły, że proces tworzenia banków przez wiele lat był powolny. W 1980 roku było tylko 26 uniwersalnych banków licencjonowanych (*licensed banks*), obok których działały niewielkie banki obsługujące lokalne społeczności. Dwa lata później proces tworzenia rozpoczął się na nowo, przybierając bardzo szybkie tempo. W 1985 roku było 40 banków, a w 1990 – już 107 (w tym jednym roku przybyło 26 banków)¹⁹⁾.

Równocześnie podjęto zakrojone na szeroką skalę reformy gospodarcze. Jednym z elementów reform było zwiększenie bezpieczeństwa środków deponowanych w bankach. W 1988 roku weszła w życie ustawa o utworzeniu NDIC, który rozpoczął działalność w roku następnym. NDIC otrzymał szerokie uprawnienia. Wiele czynności wykonuje wspólnie z CBN, a w niektórych przypadkach wyłącza bank centralny. Potwierdzeniem jego znaczenia, a zarazem skomplikowanej sytuacji etniczno-religijnej Nigerii, jest sieć biur. Centrala mieści się w Abudży (stolicy od 1991 roku) i Lagos (poprzedniej stolicy), a biura regionalne w miastach położonych na ziemiach głównych grup etnicznych: w Beninie (dominuje tu lud Joruba, obecnie wyznania głównie chrześcijańskiego), w Enugu (lud Ibo, także chrześcijański, w czasie secesji Biafry zaciekle wróg Jorubów) i w Kano (ludy Hausa, Fulani i Kanuri, wszystkie muzułmańskie).

Aktywność NDIC wynika z sytuacji sektora bankowego. W grudniu 2002 roku wskaźnik jakości należności, czyli udział należności nieregularnych w należnościach ogółem, wynosił 38,04%²⁰⁾. Pomijając względy czysto gospodarcze, za istotną tego przyczynę trzeba uznać wyjątkowo wysoką korupcję, która nie ominęła banków (w Nigerii, po pogrążonej w wojnie domowej Demokratycznej Republice Konga, jest najwyższy w Afryce stopień korupcji²¹⁾). Zgodnie z raportem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, połowa z nigeryjskich banków powinna zostać zlikwidowana albo połączona z innymi bankami²²⁾. Nic dziwnego, że dochodzi do licznych upadłości banków, przy czym jest mowa wyłącznie o bankach uniwersalnych. Banki o zasięgu lokalnym nie są objęte systemem gwarantowania depozytów i nie zostaną ujęte w podanych niżej statystykach.

W przypadku upadłości banków NDIC współpracuje ściśle z CBN. Procedura wypłaty depozytów przedstawia się następująco²³⁾:

¹⁹⁾ G. Ogunleye, op.cit.

²⁰⁾ J. Donli, *The State and the Future of the Banking Industry in Nigeria*. International Association of Deposit Insurers.

²¹⁾ „The Banker”. Supplement: *A New Face for Africa. Rethinking the Whole Continent*. June 2004, s. 10 oraz J. Donli, op.cit.

²²⁾ „The Banker”. Supplement: *Africa. Taking ...*, op.cit., s. 6.

²³⁾ *International Deposit Insurance Survey*. International Association of Deposit Insurers, 2003.

Z doświadczeń zagranicznych

- ❖ NDIC wspólnie z CBN ustalają, że bank jest niewypłacalny (jest to przykład posiadania przez instytucję gwarantowania depozytów uprawnień banku centralnego);
- ❖ CBN cofa licencję bankową (nie ma innego procesu upadłości) – jest to hasło do rozpoczęcia wypłat;
- ❖ deponenti muszą zgłosić roszczenie i wykazać jego zasadność w postaci dokumentów (jak się okaże, jest to najsłabszy punkt całego systemu);
- ❖ NDIC sprawdza listę deponentów;
- ❖ NDIC sam organizuje wypłaty w przypadku upadłości dużego banku bądź upadłości wielu banków, natomiast przy upadłości mniejszego banku powierza je innym bankom;
- ❖ roszczenia deponentów mogą być (i faktycznie są) zaspokajane ponad kwotę gwarantowaną po sprzedaży reszty aktywów upadłego banku – jest to tzw. dywidenda likwidacyjna (*liquidation dividend*).

Oczywiście, ogłoszenie upadłości i likwidacja banku to ostateczność. NDIC posiada uprawnienia do sanowania banków i z nich korzysta. Do 2003 roku udzieliła wsparcia 17 bankom²⁴⁾:

- ❖ 7 banków zostało przejętych, zrestrukturyzowanych i sprzedanych nowym inwestorom strategicznym;
- ❖ 10 banków uzyskało pomoc na przywrócenie płynności.

Dotychczas upadło 36 banków, w tym: 4 w 1994 roku, 1 w 1995, 26 w 1998, 3 w 2000, 1 w 2002 roku i 1 w 2003 roku²⁵⁾.

Zdecydowaną większość deponentów 35 banków, w których do końca 2003 roku zakończono procedury likwidacyjne, stanowili posiadacze środków w wysokości do 10% kwoty gwarantowanej (tablica 6). Ogółem 269,0 tys. deponentów wypłacono 3,30 mld naira, czyli przeciętnie po ponad 12 tys. naira. Stanowiło to 62,3% z 5,25 mld naira depozytów gwarantowanych (ale tylko 17,3% depozytów ogółem).

Tablica 6. Struktura depozytów w upadłych bankach w Nigerii

Wielkość depozytu (w naira)	Deponenti		Udział w depozytach (w %)
	Liczba (w tys.)	Udział (w %)	
do 5000	1548,4	88,27	4,57
5001 – 50 000	174,2	9,93	14,41
50 001 – 100 000	16,8	0,96	6,00
ponad 100 000	14,8	0,84	75,02
Razem	1754,2	100,00	100,00

Źródło: M. Ahmad, *NDIC as a Deposit Insurer and Liquidator: Challenges and Prospects*. IADI.

²⁴⁾ J. Donli, op.cit.

²⁵⁾ M. Ahmad, *NDIC as a Deposit Insurer and Liquidator: Challenges and Prospects*. International Association of Deposit Insurers.

Ponadto 6,7 tys. deponentów otrzymało dywidendę likwidacyjną pochodzącą ze sprzedaży aktywów 27 banków (w 5 przypadkach w wysokości 100% kwoty zadeklarowanej)²⁶⁾. Ogółem dywidenda likwidacyjna wyniosła 5,31 mld naira, tj. po ponad 790 tys. naira na osobę, zatem blisko 65 razy więcej niż wypłacono przeciętnie jako kwotę gwarantowaną. Środki gwarantowane odebrało 269,0 tys. uprawnionych deponentów, chociaż w sumie było ich 1754,2 tys. To znaczy, że aż 84,7% w ogóle się nie zgłosiło z roszczeniem. Byli to posiadacze drobnych sum, którzy albo nie potrafili udokumentować roszczenia (w Nigerii jest taki wymóg), albo uznali, że kwota jest tak niewielka, iż nie warto się po nią zgłaszać²⁷⁾. Reakcja posiadaczy niewielkich depozytów sprawia, że w Nigerii nie znajdują potwierdzenia słowa dyrektora zarządzającego NDIC: „Instytucja gwarantująca depozyty bankowe oferuje gwarancje finansowe deponentom, w szczególności drobnym, w przypadku upadłości banku”²⁸⁾. Na jego usprawiedliwienie można dodać, że w ten sposób wypowiedziałby się niemal każdy zarządzający instytucją gwarantowania depozytów, gdyż taki właśnie jest deklarowany jej główny cel.

2. Bliski Wschód

2.1. Krótka historia bankowości na Bliskim Wschodzie

Rozwój banków, a właściwie ich brak, na Bliskim Wschodzie do czasów współczesnych jest zaskakujący. To właśnie w tym regionie świata narodziły się pieniądze i kredyt (jeszcze w starożytności), tymczasem pierwsze banki powstały dopiero w XIX wieku, i to w oparciu o wzorzec europejski. Te banki dominują obecnie, a obok nich powstają banki islamskie. Bliski Wschód można zatem traktować podobnie jak Afrykę na południe od Sahary, gdzie także – jak podkreślono wcześniej – dopiero w ostatnich dziesięcioleciach tworzą się własne systemy finansowe i bankowe. Do tego czasu region ten pozostawał pod polityczną dominacją Francji i Wielkiej Brytanii, a do końca pierwszej wojny światowej także Turcji.

2.2. Obecnie funkcjonujące systemy gwarantowania depozytów. Zestawienie systemów

Na Bliskim Wschodzie istnieją tylko cztery systemy gwarantowania depozytów: w Bahrajnie, Jordanii, Libanie i Omanie. Nie ma formalnego systemu w Kuwejcie, ale jego rząd gwarantuje wszystkie depozyty²⁹⁾. Informacje na temat tych systemów zamieszczono w tablicach 7, 8 i 9³⁰⁾.

²⁶⁾ G. Ogunleye, op.cit.

²⁷⁾ M. Ahmad, op.cit.

²⁸⁾ G. Ogunleye, op.cit., s. 1.

²⁹⁾ G. Garcia, *Deposit Insurance. A Survey of Actual and Best Practices*, International Monetary Fund, Washington DC 1999, s. 34.

³⁰⁾ Jeżeli nie jest wskazane inaczej, to informacje pochodzą ze stron internetowych: Bahrain Monetary Agency, Bank of Jordan oraz Central Bank of Oman.

Z doświadczeń zagranicznych

Tablica 7. Informacje ogólne o systemach gwarantowania depozytów na Bliskim Wschodzie

Kategoria	Jordania	Liban	Bahrajn	Oman
Nazwa i akronim nazwy	Jordan Deposit Insurance Corporation, JDIC	Banque du Liban, BdL	Deposit Protection Scheme Board – Bahrain Monetary Agency, BMA	Central Bank of Oman, CBO
Rok powstania	2000	b.d.	b.d.	b.d.
Siedziba	Amman	Bejrut	Manama	Ruwi
Forma organizacyjna	niezależna instytucja	w ramach banku centralnego	w ramach banku centralnego	w ramach banku centralnego
Zatrudnienie	10	b.d.	b.d.	b.d.
Zakres zadań	wypłata depozytów	wypłata depozytów	wypłata depozytów	wypłata depozytów
Przynależność instytucji finansowych do systemu	obowiązkowa (nie dotyczy banków islamskich)	obowiązkowa	obowiązkowa	obowiązkowa
Liczba instytucji finansowych	19	53	b.d.	b.d.
Rodzaj instytucji finansowych	a) banki b) inne instytucje finansowe gromadzące depozyty c) oddziały banków zagranicznych d) banki islamskie – możliwość przystąpienia	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Zob. tablicę 2.

Jedynie w Jordanii powstała niezależna instytucja gwarantowania depozytów, i to stosunkowo późno – w 2000 roku. W pozostałych krajach gwarantowanie depozytów jest zadaniem banku centralnego. Członkostwo w systemach gwarancyjnych jest obowiązkowe, choć nie zawsze dotyczy wszystkich banków. W Jordanii do systemu należy 9 banków komercyjnych, 5 zagranicznych i 5 inwestycyjnych. Na zasadzie dobrowolności mogą do niego przystąpić banki islamskie (obecnie funkcjonują dwa).

Bezpieczny Bank

Tablica 8. Środki finansowe instytucji gwarantujących depozyty

Kategoria	Jordania	Liban	Bahrajn	Oman
Sposób gromadzenia środków	ex ante	ex ante	ex ante	ex ante
Podstawa gromadzenia środków	depozyty ogółem	rachunki kredytowe	depozyty ogółem	depozyty ogółem
Poziom stawki	0,25%	0,05%	b.d.	0,02%
Zróżnicowanie stawki	jednolita	jednolita	jednolita	jednolita
Zaangażowanie środków publicznych	a) pożyczki rządowe b) pożyczki banku centralnego	a) uzupełnianie środków przez rząd b) pożyczki banku centralnego	b.d.	a) 50% wpłat od banku centralnego b) pożyczki rządowe c) pożyczki banku centralnego d) pożyczki banków członkowskich

Źródło: Zob. tablicę 2.

W trzech państwach środki na wypłaty depozytów gwarantowanych są akumulowane, przy czym stawki są bardzo zróżnicowane. Niski poziom stawek w Libanie i Omanie sprawia, że w przypadku wypłat zapewne będzie konieczne wsparcie ze strony banku centralnego i rządu. Z drugiej strony, w ogóle trudno jest w tych

Tablica 9. Zakres gwarantowania depozytów

Kategoria	Jordania	Liban	Bahrajn	Oman
Wyłączenia z gwarancji	depozyty w bankach islamskich	a) depozyty międzybankowe b) władze banku i akcjonariusze	a) depozyty międzybankowe b) rząd, władze banku i akcjonariusze	depozyty międzybankowe
Kwota gwarantowana	10.000 JOD	b.d.	b.d.	b.d.
Odsetek wypłaty	100%	100%	100%	75%
Kwota wypłaty	10.000 JOD	b.d.	b.d.	b.d.
Równoważnik	44.294 zł 14.071 \$	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Zob. tablicę 2.

Z doświadczeń zagranicznych

państwach rozróżniać środki instytucji gwarantującej depozyty i środki banków centralnych, skoro instytucje znajdują się w strukturach banków.

Jordańska Korporacja Gwarantowania Depozytów (*Jordan Deposit Insurance Corporation* – JDIC) także może korzystać ze wsparcia banku centralnego i rządu. Wolne środki finansowe jest ona zobowiązana lokować w rządowych papierach wartościowych i w papierach gwarantowanych przez rząd, a także deponować w Banku Jordanii (*Bank of Jordan* – BoJ). BoJ oferuje jej także dostęp do informacji o bankach, które posiada nadzór bankowy.

W Bahrajnie jako jedynym państwie istnieje system typu *ex post*, czyli taki, w którym gromadzi się środki na wypłaty depozytów gwarantowanych dopiero wtedy, gdy zostanie ogłoszona upadłość banku. Tym należy tłumaczyć brak określenia maksymalnego poziomu stawki, który zależy od skali ewentualnych wypłat.

W Omanie deponenti w 25% ponoszą finansową odpowiedzialność w przypadku upadłości banku. W pozostałych państwach otrzymują pełen zwrot do limitu gwarancyjnego, który w Jordanii wynosi 10 tys. dinarów (skrót JOD). Niedostępność wkładu w Jordanii wynosi 30 dni. Deponent ma obowiązek zgłosić i udokumentować swoje roszczenie. Trudno powiedzieć, jak sprawnie działa JDIC, gdyż w ciągu ostatnich 10 lat doszło tylko do jednej upadłości banku.

PODSTAWOWE WIELKOŚCI MAKROEKONOMICZNE I ZMIANY ORGANIZACYJNO-PRAWNE W SEKTORZE BANKOWYM W III KWARTALE 2004 ROKU

OTOCZENIE MAKROEKONOMICZNE

Oficjalne stopy: rezerwy obowiązkowej i procentowe

Tabela 1. Stopa rezerwy obowiązkowej i podstawowe stopy procentowe NBP w III kwartale 2004 r.

%	1-28 VII 2004 r.	29 VII-25 VIII 2004 r.	26 VIII-30 IX 2004 r.	Zmiana w p.p. (1 VII-30 IX 2004 r.)
Stopa rezerwy obowiązkowej	3,5			b. zmian
Stopa kredytu lombardowego	7,25	7,50	8,00	0,75
Stopa redyskonta weksli	6,25	6,50	7,00	
Stopa referencyjna	5,75	6,00	6,50	
Stopa depozytowa	4,25	4,50	5,00	

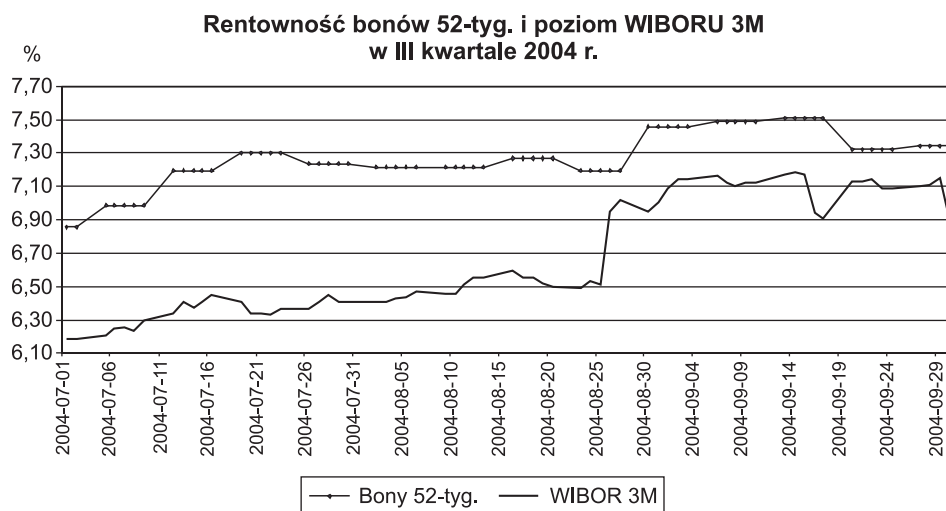
Źródło: Dziennik Urzędowy NBP.

W III kwartale 2004 r. Rada Polityki Pieniężnej dwukrotnie zmieniła podstawowe stopy procentowe NBP – od 29 lipca br. wzrosły one o 0,25 p.p., a od 26 sierpnia br. o 0,50 p.p.

Stopa rezerwy obowiązkowej nie zmieniła się w omawianym okresie, a oprocentowanie środków rezerwy obowiązkowej wynosi od 1 maja br. 0,9 stopy redyskontowej weksli. RPP utrzymała restrykcyjne nastawienie w polityce pieniężnej.

Podstawowe rynkowe stopy procentowe

Wykres 1

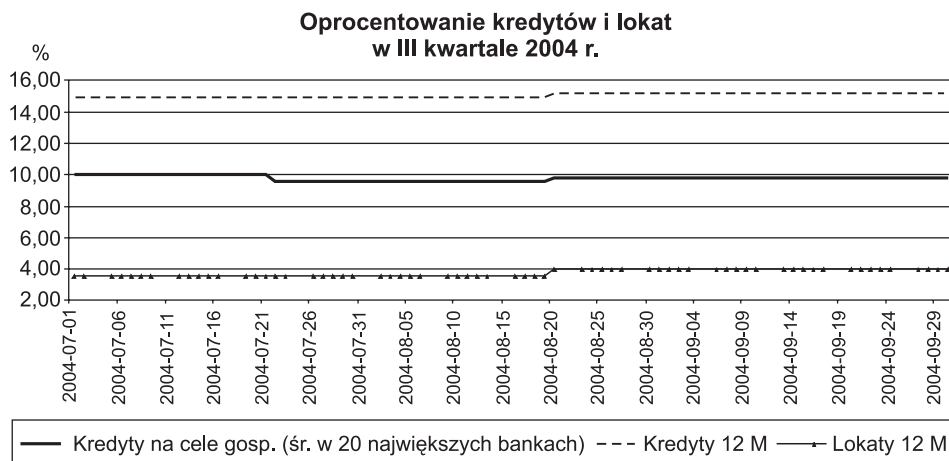


Źródło: Dane publikowane w „Rzeczpospolitej”; opracowanie własne.

- ❖ W III kwartale br., w porównaniu z II kwartałem, średnia rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych wzrosła o 0,72 p.p. do 7,27%. Średni poziom 3-miesięcznego WIBORU w okresie lipiec–wrzesień br. wyniósł 6,67% i był wyższy od średniej wielkości z II kwartału o 0,81 p.p.
- ❖ W III kwartale br. średnie oprocentowanie kredytów na cele gospodarcze obniżyło się – w stosunku do średniej z kwartału poprzedniego – o 1,35 p.p. osiągając poziom 9,74%. Nieznacznie wzrosło oprocentowanie 12-miesięcznych kredytów dla ludności – średnia za III kwartał br. wyniosła 14,96%, tj. o 0,06 p.p. więcej niż w kwartale poprzednim. Średnie oprocentowanie lokat 12-miesięcznych zwiększyło się o 0,30 p.p. i wyniosło 3,76%.

Kronika

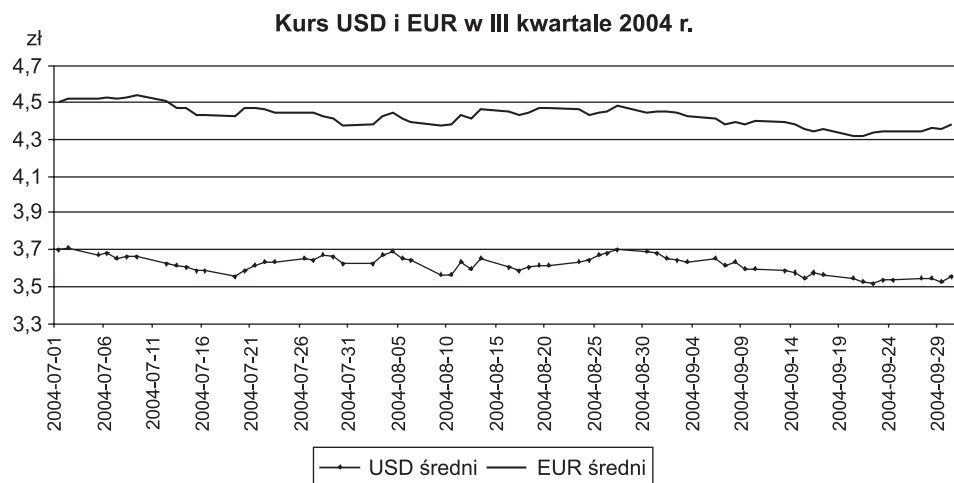
Wykres 2



Źródło: Dane publikowane w „Rzeczpospolitej”; opracowanie własne.

Kursy walutowe

Wykres 3



Źródło: Dane publikowane w „Rzeczpospolitej”; opracowanie własne.

- ❖ W okresie lipiec–wrzesień br. złoty umocnił się zarówno względem dolara amerykańskiego, jak i euro. Średni kurs dolara amerykańskiego wyniósł 3,6207 zł i w stosunku do średniej z II kwartału br. obniżył się o 27,1 grosza. Średni kurs euro zmniejszył się w tym samym czasie o 26,5 grosza i osiągnął poziom 4,4251 zł.

ZMIANY ORGANIZACYJNE W SEKTORZE BANKOWYM

1. Banki komercyjne

Komisja Nadzoru Bankowego w III kwartale 2004 r. wydała zezwolenia na wykonywanie przez¹⁾:

- ❖ Commerzbank AG z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, za pośrednictwem spółki zależnej – BRE Banku SA z siedzibą w Warszawie, prawa ponad 75% głosów na WZA Rheinhyp – BRE Banku Hipotecznego SA z siedzibą w Warszawie;
- ❖ Skarb Państwa, za pośrednictwem podmiotów zależnych: Powszechnej Kasy Oszczędności Bank Polski SA i Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej „Poczta Polska”, prawa ponad 75% głosów na WZA Banku Poczтового SA z siedzibą w Bydgoszczy;
- ❖ Leszka Janusza Czarneckiego, za pośrednictwem podmiotów zależnych – Spółki Getin Holding SA z siedzibą we Wrocławiu i Spółki LC Corp. B.V. z siedzibą w Amsterdamie, prawa ponad 75% głosów na WZA Górnośląskiego Banku Gospodarczego SA z siedzibą w Katowicach.

KNB wydała zezwolenie na utworzenie banku pod nazwą „Cetelem Bank Spółka Akcyjna” z siedzibą w Warszawie. Ponadto przedłużyła okres działania zarządu komisarycznego w Banku Przemysłowym SA w Łodzi do 15 grudnia 2004 r.

Zmiany własnościowe i organizacyjne

- ❖ Informacje o **BRE Banku SA**:
 - 14 lipca br. BRE Bank SA poinformował o formalnym przejęciu od Eurohypo AG 675 tys. akcji Rheinhyp – BRE Banku Hipotecznego SA. Akcje zostały zakupione za 8,5 mln zł (transakcja została sfinansowana dzięki ostatniej emisji akcji BRE Banku SA).
- ❖ Informacje o **Kredyt Banku SA**:
 - 30 lipca br. Kredyt Bank SA wyemitował drugą transzę imiennych papierów wartościowych na kwotę 70 mln zł. Całość objął inwestor strategiczny KBC Bank N.V. Emisja papierów pozwoli Kredyt Bankowi SA na utrzymanie współczynnika wypłacalności na poziomie powyżej 12%;
 - 26 sierpnia br. Kredyt Bank SA sprzedał PKO BP SA 66,65%, czyli cały posiadany pakiet, akcji Kredyt Banku Ukraina. Cena sprzedaży wyniosła 108,8 mln zł. 28,2% akcji Kredyt Banku Ukraina należy nadal do Europejskie-

¹⁾ Uchwały KNB; źródło: WWW.nbp.pl/aktualnosci/index.html – „Komunikaty prasowe z posiedzeń KNB”.

go Banku Odbudowy i Rozwoju, reszta do mniejszościowych udziałowców ukraińskich – 90% z nich to osoby fizyczne;

- 13 września br. nadzór emerytalny (KNUiFE) wyraził zgodę na przejęcie zarządzania OFE Kredyt Banku SA przez towarzystwo emerytalne Polsat. Umowa w tej sprawie pomiędzy akcjonariuszami towarzystw Polsat i Kredyt Bank SA została podpisana już w marcu, a 4 miesiące temu odpowiedni wniosek trafił do urzędu nadzoru. Od 17 września br. zaczną obowiązywać zmiany w statucie OFE Polsat i nastąpi formalne przejęcie zarządzania przez PTE Polsat nad OFE KB. Za przejęcie zarządzania nad funduszem emerytalnym akcjonariusze PTE Polsat zapłacą Kredyt Bankowi SA w IV kwartale br. 24 mln zł.

❖ Informacje o **Deutsche Banku PBC SA:**

- Wg informacji zamieszczonej w „Rzeczpospolitej” w dn. 12 sierpnia br. Deutsche Bank PGK AG (główny akcjonariusz Deutsche Banku PBC SA) kupił 841 608 akcji zwykłych na okaziciela Deutsche Banku PBC SA o wartości nominalnej 1 zł. Transakcja ta jest wynikiem zapisów na sprzedaż akcji złożonych przez akcjonariuszy do 3 sierpnia 2004 r. Wezwanie do sprzedaży akcji będzie trwać do 1 października;
- dnia 9 września br. „Rzeczpospolita” poinformowała, że Deutsche Bank Privat und Geschäftskunden AG (Deutsche Bank PGK) nabył 841.608 akcji Deutsche Bank PBC SA, przedłożonych mu w ramach wezwania do sprzedaży akcji banku. Po tej transakcji DB PGK posiada 320.372.431 akcji (95,02% kapitału i głosów) polskiego banku. Transakcja ta obejmuje także sprzedaż będących w posiadaniu Deutsche Bank PBC SA 166.050 akcji własnych banku (stanowiących 0,049% udziału w kapitale i ogólnej liczbie głosów).

❖ Informacje o **Banku Gospodarstwa Krajowego:**

- 13 sierpnia br. „Rzeczpospolita” podała, że Bank Gospodarstwa Krajowego, będący właścicielem licencji Bud Banku SA, podpisał wstępną umowę z ukraińskim bankiem zainteresowanym jej nabyciem. Na nowego inwestora nie wyraził jeszcze zgody nadzór bankowy.

❖ Informacje o **Banku Współpracy Europejskiej SA:**

- 30 sierpnia br. akcjonariusze Banku Współpracy Europejskiej SA na nadzwyczajnym walnym zgromadzeniu podjęli uchwałę o zmianach w statucie dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego o 20 mln zł. Emisja akcji serii M miała być zamknięta do 31 sierpnia br. Drugie podwyższenie kapitału zakładowego (również w wysokości 20 mln zł) zaplanowano do końca roku. Jednak z powodu braku zainteresowania objęciem akcji w wyznaczonym pierwotnie terminie, akcjonariusze podjęli decyzję o przedłużeniu zamknięcia emisji akcji do 31 grudnia br.

❖ Informacje o **PKO BP SA:**

- 31 sierpnia Komisja Papierów Wartościowych i Giełd dopuściła akcje PKO BP SA do obrotu publicznego. KPWiG podała, że do publicznego obrotu zostało wprowadzonych 1 mld akcji o wartości 1 zł każda. Do sprzedaży – planowanej na drugą połowę października – zostanie skierowanych 300 mln akcji. Według szacunków ministra Sochy, cena za jedną akcję może wynieść od 17 zł

do 20 zł. Krajowe instytucje będą mogły kupić 30–35% oferty, indywidualni inwestorzy 21–25%, a zagraniczni 35%;

- „Rzeczpospolita” z dn. 14 września br. podała, że PKO BP SA kupił od HSBC Investments Bank Holdings akcje Domu Maklerskiego Broker (dawniej HSBC Securities). Dzięki temu Bankowy Dom Maklerski PKO BP SA liczy na pozyskanie zagranicznych klientów instytucjonalnych. Z nieoficjalnych informacji wynika, że PKO BP SA zapłacił za przejęcie Brokera około 20 mln zł. Integracja Domu Maklerskiego Broker z BDM PKO BP SA ma nastąpić w ciągu dwóch miesięcy i łącznie obie instytucje będą miały około 10-procentowy udział w obrotach akcjami na GPW.
- ❖ Informacje o **Górnośląskim Banku Gospodarczym SA:**
 - 9 września br. „Rzeczpospolita” poinformowała, że podmiot zależny od Leszka Czarneckiego LC Corp B.V. z siedzibą w Amsterdamie nabył od Kopex SA 10,32% akcji Górnośląskiego Banku Gospodarczego SA (GBG) za 36,96 mln zł. W poprzednim tygodniu Czarnecki uzyskał zgodę Komisji Nadzoru Bankowego na wykonywanie – za pośrednictwem podmiotów zależnych Getin Holding we Wrocławiu i spółki LC Corp. B.V. w Amsterdamie – praw z ponad 75% głosów na walnym zgromadzeniu GBG SA. W maju tego roku KNB zgodziła się na nabycie przez Czarneckiego akcji pozwalających na wykonywanie od 66% do 75% głosów na walnym zgromadzeniu GBG SA. Z emisji akcji Getin Holding o wartości 330 mln zł, 255 mln zł przeznaczono na nabycie 72,1% akcji GBG SA, a ok. 40–50 mln zł na dofinansowanie Banku.
- ❖ Informacje o **Banku Gospodarki Żywnościowej SA:**
 - 9 września br. Bank Gospodarki Żywnościowej SA podpisał umowę z nowymi inwestorami, w wyniku której powiększy fundusz własne o 511 mln zł. Nową emisję obejmą Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Rabobank. Finalizacja transakcji jest przewidziana na listopad. W jej wyniku EBOR i Rabobank staną się właścicielami 28,8% akcji BGŻ SA (cena akcji wynosi 48 zł). Jeśli wśród pozostałych udziałowców nic by się nie zmieniło – po emisji udział Skarbu Państwa w akcjonariacie BGŻ SA spadłby minimalnie poniżej 50%. Udział Rabobanku w kapitale BGŻ SA wzrośnie z chwilą odkupienia przez holenderski bank akcji należących obecnie do sektora spółdzielczego (według zapowiedzi cena tych akcji będzie równa cenie nowej emisji). Gdyby na sprzedaż akcji zdecydowali się wszyscy reprezentanci sektora spółdzielczego, Rabobank miałby 35% akcji BGŻ SA. Według EBOR-u, planowane jest również udzielenie przez Rabobank i EBOR pożyczki podporządkowanej dla BGŻ SA w postaci obligacji zamiennych. Inwestycja EBOR-u nie przekroczy 357 mln złotych. Obie zagraniczne instytucje zainwestują w BGŻ SA 1,2 mld złotych. Utrzymane zostały plany publicznej oferty akcji BGŻ SA. Na walnym zgromadzeniu Banku 9 września br. zdecydowano o zmianach w statucie. Na ich mocy rada nadzorcza będzie liczyć 9 członków. Prawo do nominacji przewodniczącego rady będzie należało do Skarbu Państwa.
- ❖ Informacje o **GE Capital Banku SA i GE Banku Mieszkaniowym SA:**
 - 9 września br. „Biuletyn Bankowy” poinformował, że w Komisji Nadzoru Bankowego złożone zostały dokumenty dotyczące powstania Money Banku SA w wyniku połączenia GE Capital Banku SA i GE Banku Mieszkaniowego SA.

Właścicielem obu placówek jest amerykański koncern General Electric. Liczba klientów obu banków przekracza 3,5 mln. Proces łączenia ma być zakończony w ostatnim kwartale tego roku, po doprowadzeniu do integracji systemów informatycznych.

❖ Informacje o **PTF Banku SA:**

- 21 września br. „Parkiet” podał informację, że 20 września na WZA zmieniona została nazwa CC Banku SA na PTF Bank SA. Siedziba spółki została przeniesiona z Poznania do Wrocławia. Za kilka miesięcy Bank – należący do hiszpańskiej grupy kapitałowej – zamierza rozpocząć obsługę klientów detalicznych. Hiszpanie, oprócz banku, posiadają również firmę pośrednictwa kredytowego PTF (Polskie Towarzystwo Finansowe). Obecnie w obu firmach oferowane są dwa wspólnie opracowane produkty – kredyt samochodowy i hipoteczny. W tym roku planowane jest ujednoczenie procedur w całej organizacji. Część jednostek PTF (posiada 150 biur w 123 miastach Polski) będzie przekształcona w placówki bankowe.

❖ Informacje o **Dominet Banku SA:**

- „Parkiet” z 23 września br. poinformował, że Dominet Bank SA wyemitował obligacje o wartości 30 mln zł. Pozyskane pieniądze powiększyły kapitał własny spółki. Na razie bank przeprowadził emisję pierwszej transzy obligacji. Cały program zakłada wyemitowanie w ciągu 3 lat obligacji długoterminowych (5- i 10-letnich) o wartości 80 mln zł. W połowie września KNB zgodziła się na zaliczenie pozyskanych z emisji środków do funduszy własnych banku. Dzięki temu kapitały własne spółki wzrosły do 103,6 mln zł. Współczynnik wypłacalności osiągnął 12,41%.

Inne informacje

- ❖ 2 lipca br. Sąd Rejonowy dla Krakowa Śródmieście XI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego zarejestrował zmianę nazwy Banku Przemysłowo-Handlowego PBK SA na Bank BPH SA.
- ❖ 7 lipca br. zarząd Banku Credit Lyonnais SA poinformował o zmianie nazwy na Calyon Bank Polska SA. Zmiana nazwy jest konsekwencją przejęcia w ubiegłym roku francuskiego CL przez Credit Agricole.
- ❖ 17 banków podpisało umowę o współpracy z BGK, który zarządza Funduszem Poręczeń Unijnych. Środki zgromadzone w Funduszu wynoszą obecnie 114 mln zł, w ciągu 3 lat – według szacunków – mają osiągnąć wielkość 800–900 mln zł. Pozwoli to na udzielenie poręczeń i gwarancji do kwoty 3–4 mld zł.
- ❖ Górnośląski Bank Gospodarczy SA, firma Polskie Młyny i Warszawska Giełda Towarowa podpisały umowę o współpracy w zakresie udzielania rolnikom pożyczek pod zastaw zboża składanego w magazynach Polskich Młynów. Pożyczka zbożowa jest jedną z ofert, jakie w najbliższym czasie GBG SA zamierza zaoferować rolnikom.
- ❖ Prezes Euro Banku SA, Sławomir Łukasiewicz, oświadczył, że została zakończona faza tworzenia sieci banku (na koniec czerwca br. bank miał 109 oddziałów). W IV kwartale br. Euro Bank SA zacznie sprzedawać swoje produkty także przez sieć doradców (kredyt hipoteczny i karty kredytowe) oraz pośredników kredyto-

wych (kredyt gotówkowy). Sprzedaż poprzez pośredników i doradców kredytowych przejmie odrębna spółka Systemy Sprzedaży Euro Banku sp. z o.o. Właściciele banku zapowiadają na jesień podwyższenie kapitału akcyjnego banku.

- ❖ Jan Krzysztof Bielecki prezes zarządu Banku Pekao SA i były premier otrzymał prestiżową czeską nagrodę „The Vasek and Anna Maria Polak Charitable Foundation Award of 2004”. J. K. Bielecki został wyróżniony za pracę na rzecz rozwoju krajów Europy Środkowej i Wschodniej, nie tylko jako premier, ale także jako dyrektor wykonawczy w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju, w którym przez 10 lat prowadził szereg programów pomocowych dla Europy Środkowej oraz – od niemal roku – jako prezes zarządu największego prywatnego banku w naszym regionie Europy. Nagroda przyznawana jest corocznie tylko jednej osobie z krajów Europy Środkowej i Wschodniej za „działania służące demokracji i porozumieniu pomiędzy narodami”.
- ❖ Pierwszy z polskich banków, PKO BP SA, wg magazynu „The Banker”, znalazł się na 292 miejscu w rankingu największych banków świata (pod względem kapitału). Wprawdzie większe od niego kapitały miały na koniec ub. roku Pekao SA i Bank Handlowy w Warszawie SA, ale banki te nie zostały uwzględnione, ponieważ mają zagranicznych inwestorów. Z tego samego powodu nie znalazła się w rankingu większość polskich banków.
- ❖ Sąd zarejestrował podwyższenie kapitału zakładowego spółki BPH PBK Leasing. Podwyższenia kapitału o ponad 12 mln zł dokonał Bank BPH SA, który jest 100-proc. właścicielem leasingodawcy. Po rejestracji kapitał zakładowy spółki wynosi 90,2 mln zł.

2. Banki spółdzielcze

Komisja Nadzoru Bankowego w III kwartale 2004 r. wydała zezwolenia na połączenie:

- ❖ Banku Spółdzielczego w Kostomłotach z Bankiem Spółdzielczym w Oleśnicy;
- ❖ Banku Spółdzielczego w Słupcy z Bankiem Spółdzielczym w Kleczewie, zgodnie z art. 124 ustawy Prawo bankowe.

PRZEGLĄD PRASY ZAGRANICZNEJ (LISTOPAD–GRUDZIEŃ 2004)

INDIE – KREDYTY DLA NAJBIEDNIEJSZYCH

Większość populacji Indii to biedna ludność wiejska. Liczy ona około 300 mln osób. To właśnie do nich skierowana ma być oferta banków tu działających. Jest to z pewnością ogromne wyzwanie dla tych instytucji. Nie zamierzają one jednak otwierać kolejnych oddziałów na terenach wiejskich, lecz wykorzystać firmy specjalizujące się w udzielaniu pożyczek w skali micro (*micro-finance lenders*) – MFLs. Obsługują one mniej zamożną część ludności Indii tworząc jakby pomost między bankami a obszarami wiejskimi. Duże banki zdały sobie sprawę, że nie dysponują odpowiednią siecią oddziałów dla takiej ekspansji, a także że nie mają ekspertów od oceniania ryzyka kredytowego operacji na tak małą skalę. Dlatego też współpraca z MFLs dobrze się rozwija. Ważny jest także inny aspekt. W kraju istnieje bowiem polityczne wsparcie dla rozwoju akcji kredytowej na terenach wiejskich.

Duże krajowe banki komercyjne takie jak ICICI, HDFC, UTI są przekonane, że zdolność do spłaty kredytu wcale nie maleje wraz z dochodami klienta. I tak HDFC bank kooperuje z 4 instytucjami typu MFLs i ma nadzieję na zwiększenie liczby klientów z grupy niezamożnych osób, wcześniej nie korzystających z usług bankowych do 250 000 w tym roku.

Drugi pod względem wielkości bank Indii ICICI współpracuje z 30 MFLs, a jego portfel z tym związany wzrósł z 45 mln \$ do 100 mln \$ w ciągu dwóch lat. Udało mu się w ten sposób dotrzeć do 2 mln klientów z terenów wiejskich. ICICI wspiera i doradza MFLs w zakresie efektywności operacyjnej oraz technologicznej, zaś kwestie ryzyka kredytowego oraz monitorowania kredytów pozostawia MFLs mającym większe doświadczenie na miejscu.

Banki zagraniczne działające w Indiach takie jak ABN Amro i ING Vysna są także zainteresowane tą grupą klientów.

Obserwatorzy stwierdzają jednak, że ten model współpracy między bankami a MFLs ma pewne ograniczenia. Jedynie 1/4 z ponad 200 instytucji MFLs ma dobre kadry zarządzające oraz ratingi kredytowe. Większość zaś ma braki w doświadczeniu w zarządzaniu większymi sumami.

(*Financial Times*, 4 listopada 2004 r.)

ZMIANY W CHIŃSKICH BANKACH

Banki w Chinach kredytowały inwestycje lokalnych władz i przedsiębiorstw państwowych bez oceny ryzyka i zyskowności takiej działalności. Obecnie politycy oraz nadzór bankowy dostrzegają potrzebę zmian polityki kredytowej banków. Sygnałem bardziej rynkowego podejścia władz było podniesienie 28 października 2004 r. przez *Bank of China* stóp procentowych po raz pierwszy od 9 lat. Bank centralny zniósł również ograniczenia wysokości odsetek od kredytów komercyjnych, co pozwoli bankom pobierać wyższe odsetki od bardziej ryzykownych kredytobiorców. Ponieważ rynek kapitałowy Chin nie jest rozwinięty, gospodarka krajowa finansuje się poprzez kredyty bankowe: aktywa bankowe stanowią 77% wszystkich aktywów finansowych w Chinach, w Ameryce jest to 26%.

Sytuacja banków, w większości kontrolowanych przez państwo, jest bardzo zła. Konsultant *Hangzou City Bank* twierdzi, że bardzo szybki wzrost depozytów i kredytów, brak kontroli jakości aktywów, narastanie złych długów doprowadziły do niewypłacalności właściwie całego systemu bankowego. Na koniec 2003 zagrożone kredyty stanowiły 40% PKB. W ubiegłym roku została utworzona Komisja ds. Regulacji Banków, która przejęła od banku centralnego zadania nadzoru bankowego. Szef Komisji uważa, że uzyskanie przez banki odpowiedniego współczynnika wypłacalności będzie głównym wyzwaniem. Do 2007 r. wszystkie banki komercyjne muszą osiągnąć 8%-owy współczynnik wypłacalności. Nadzór bankowy podnosi również wagi ryzyka dla niektórych kredytów, w szczególności kredytów dla firm państwowych i przestrzega, że banki muszą tworzyć większe rezerwy celowe. Banki, które się do tego nie dostosują, mogą być teoretycznie zamknięte.

Zmiany te są bardzo poważne, ale nie wszyscy wierzą, że uda się je przeprowadzić. Szef oddziału MFW w Chinach uważa, że współczynnik wypłacalności na poziomie 8% jest zbyt niski dla rynków wschodzących. Nie wierzy też, że nadzór będzie w stanie przeciwstawić się rządowi i zamknąć niewypłacalny bank. Trudności pojawiają się po wprowadzeniu nowej polityki kredytowej w oddziałach banków w całym kraju. Wiele z nich nie ma komputerów, a księgi rachunkowe prowadzone są w tradycyjny sposób, na papierze.

Ponieważ banki nie mają doświadczenia w ocenie zdolności kredytowej i prowadzeniu działalności zorientowanej na zysk, politycy chcą przyciągnąć zagra-

nicznych inwestorów, ale bez oddawania im kontroli nad bankami. HSBC zapłacił 1,7 mld \$ za 19,9% udziałów w *Bank of Communications* – 5-ty pod względem wielkości bank chiński. *Citigroup* kupiła 4,6% *Shanghai Pudong Development Bank*. *Newbridge Capital*, amerykański fundusz inwestycyjny posiada 18% udziałów w *Shenzhen Development Bank*.

(*The Economist*, 6 listopada 2004 r.)

IZRAEL PLANUJE REFORMY BANKOWE I RYNKU KAPITAŁOWEGO

Na początku listopada Izrael ogłosił plany reform sektora finansowego mające na celu stworzenie w ciągu 4 lat większej konkurencji w sektorze zdominowanym obecnie przez 2 banki. Zgodnie z propozycjami ministerstwa finansów, banki i ich większościowi udziałowcy zostaliby zobowiązani do sprzedaży udziałów przekazujących 5% akcji w funduszach inwestycyjnych lub innych podmiotach zarządzających aktywami. Plany reform wywołały protesty ze strony szefów banków. „W izraelskim sektorze bankowym nie istnieje konkurencja” – podkreśla izraelski minister finansów Benjamin Netanyahu. Dwa banki kontrolują 60% wszystkich depozytów w Izraelu, 75% inwestycji w funduszach powierniczych i 88% rynku emisji nowych papierów wartościowych. Reformy mają wpłynąć na rozszerzenie wachlarza dostępnych produktów finansowych i pomóc bankom w oferowaniu doradztwa inwestycyjnego bez konfliktu interesów. Pomimo że plany reform zostały zatwierdzone na posiedzeniu rządu, przypuszcza się, że może być problem z przyjęciem ich przez Kneset.

(*Financial Times*, 9 listopada 2004 r.)

SPRYWATYZOWANA POCZTA JAPOŃSKA ZAGROZI BANKOM

Prywatyzacja poczty japońskiej ma się rozpocząć w kwietniu 2007 r. Zamiast jedynie 3 rodzajów usług, jakie teraz świadczy (oszczędności terminowe, ubezpieczenia i usługi pocztowe), będzie mogła wejść wówczas na nowe obszary działalności i stanie się poważnym konkurentem dla banków. Banki komercyjne i firmy ubez-

pieczeniowe obawiają się, że sprywatyzowana poczta „zdepcze” konkurencję. W początkowej fazie prywatyzacji będzie w dalszym ciągu w 100% firmą państwową i to da jej przewagę konkurencyjną. Krytycy prywatyzacji twierdzą, że wielkość poczty z jej 24 000 oddziałami w porównaniu do 400, jakie posiadają największe banki, raczej zniszczy konkurencję niż ją zwiększy. Poczta kontroluje obecnie 350 000 mld Y (3300 mld \$) oszczędności i składek ubezpieczeniowych. Z drugiej strony pracownicy poczty obawiają się konkurencji z bankami.

Heizo Takenaka, wcześniej szef nadzoru bankowego, odpowiedzialny za prywatyzację poczty próbuje uspokajać te obawy. Równowaga konkurencyjna będzie stopniowo osiągnana. Jedynie istniejące depozyty będą po prywatyzacji objęte gwarancjami państwa, zaś nowe depozyty powinny stopniowo być przenoszone do sektora prywatnego. Dodaje, że rozmiar działalności poczty nie może zmniejszać się zbyt szybko. Poczta Japońska zatrudnia obecnie 280 000 pracowników. „Jeśli poczta zaprzestałaby działalności bankowej, co stałoby się z tymi ludźmi?” – pyta Takenaka.

(*Financial Times*, 9 listopada 2004 r.)

BOŚNIA – TYLKO NAJSILNIEJSZE BANKI PRZETRWAJĄ

Reforma bankowa w Bośni jest przedstawiana jako największe instytucjonalne osiągnięcie od czasów wojny w tym rejonie. Banki szybciej niż inne przedsiębiorstwa zaadaptowały zachodnioeuropejskie standardy. Postęp w rozwoju bankowości możliwy był dzięki właściwym działaniom banku centralnego oraz dzięki fachowcom z banków zagranicznych, które opanowały rynek bankowy w Bośni. Banki europejskie, takie jak *Raiffeisenbank*, *Hypo-AlpeAdria Bank*, *Bank Austria* i *Volksbank*, wprowadzają Bośniaków w nowoczesny świat bankomatów, kart kredytowych i usług *on-line*. Turecki *Ziraat Bank* oraz *Bosna Bank International* z udziałem inwestorów z Zatoki Perskiej są również znaczącymi graczami. Banki zagraniczne kontrolują obecnie 90% kapitałów sektora, a ich udział w rynku będzie dalej rósł w wyniku przewidywanej fali konsolidacji.

W ciągu ostatnich 4 lat liczba banków w Bośni spadła z 55 do 35. Przedstawiciele banku centralnego przewidują, że 20 z pozostałych banków może być przejętych w średnioterminowej perspektywie. „10 do 15 banków będzie wystarczające dla tego rynku. Konkurencja rośnie i tylko najsilniejsi zostaną na rynku” – mówi Kemal Kozaric, bośniacki ekonomista, który najprawdopodobniej zostanie prezesem banku centralnego, kiedy kadencja obecnego prezesa, Nowozelandczyka Petera Nicholla skończy się.

Bank centralny podaje, że wielkość depozytów oszczędnościowych podwoiła się od 2000 r. i osiągnęła 1,8 mld BAM (ok. 3,6 mld PLN). Depozyty bieżące rosły prawie tak samo szybko osiągając 2,6 mld BAM (ok. 5,2 mld PLN). Wielkość portfela kredytowego sektora bankowego wzrosła z 3 mld BAM do 5,1 mld BAM. Porównując potencjał rozwojowy sektora bankowego w Bośni i Słowenii, która z wojen bałkańskich wyszła z najmniejszymi stratami, dostrzega się ogromne możliwości rozwoju rynku bankowego w Bośni. W Słowenii prawie 100% populacji jest „ubankowione”, prawie każdy obywatel regularnie korzysta z usług bankowych. W Bośni i Hercegowinie jedynie 35–40% populacji ma konto bankowe. Jest to spowodowane, częściowo, ostrożnością obywateli i pewną barierą psychologiczną, która pojawiła się po upadkach banków w latach 90. A z drugiej strony istnieje przepaść kulturowa między nowoczesnymi terenami zurbanizowanymi a wiejskimi, nieprzywykłymi do kontaktów z bankami. Tańsze kredyty przyciągają klientów – stopy procentowe od kredytów wynoszą obecnie około 10% i spadają o ok. 1,5% rocznie – ale bankowcy mają problem z wykorzystaniem wolnych środków. Słabo rozwinięty rynek kapitałowy pozostawia niektóre banki z nadwyżkami środków, których nie mają gdzie inwestować. Bank centralny ściąga nadwyżki gotówki z rynku, ale duża część opuszcza kraj i jest lokowana za granicą.

(*Financial Times*, 23 listopada 2004 r.)

CHINY ZACZYNAJĄ SPRZEDAŻ DUŻEJ PULI ZŁYCH DŁUGÓW

Chiny zaczęły przygotowywać sprzedaż złych długów o wartości 150 mld CNY (18 mld \$) zagranicznym i krajowym inwestorom. Oczekuje się, że banki inwestycyjne, m.in. *Citigroup*, *Goldman Sachs* i *Morgan Stanley*, oraz prywatne fundusze inwestycyjne (np. *Lone Star*) będą brały udział w aukcjach. Wartość długów sprzedawanych na aukcjach – 3-krotnie wyższa niż poprzednia sprzedaż złych długów zagranicznym inwestorom – wskazuje na determinację Pekinu, aby przyspieszyć reformy finansowe przed otwarciem rynku dla konkurencji zagranicznej w 2006 r. Potencjalni inwestorzy mieli zgłosić chęć udziału w aukcji do końca grudnia 2004 r.

Odpowiedzialny za aukcję fundusz *Great Wall Asset Management*, który przejął złe długi *Agricultural Bank of China* w 1999 r. i zgromadził pakiety złych długów z 4 funduszy zarządzających zagrożonymi aktywami, będzie preferował sprzedaż dużych puli. Badanie jakości aktywów oferowanych na aukcji ma się odbyć w pierwszym kwartale 2005 r., a zakończenie sprzedaży w czerwcu 2005.

Do końca września 2004 *Great Wall* rozdysponował aktywa poniżej standardu o sumie nominalnej 183 mld CNY, co stanowiło 53% aktywów jakie, przejął w celu

ich odzyskania. Uważa się, że zadanie sprzedaży złych długów z obecnej puli będzie trudniejsze ze względu na bardzo niską jakość kredytów przejętych od *Agricultural Bank of China*, kredytującego biedne tereny wiejskie. Nie będzie zaskoczeniem, jeśli inwestorzy zaoferują mniej niż 3% nominalnej wartości złych długów.

Według agencji *Standard & Poor's* konieczne może okazać się przekazanie przez rząd chiński 200 mld \$ na zasilenie kapitałowe *Industrial and Commercial Bank of China*, największego pożyczkodawcy w kraju, oraz *Agricultural Bank of China* i pomoc tym bankom w pozbywaniu się złych długów. Dwa banki – *Bank of China* i *China Reconstruction Bank* otrzymały już po 22,5 mld \$ rządowej pomocy.

(*Financial Times*, 26 listopada oraz 1 grudnia 2004 r.)

100 NAJWIĘKSZYCH BANKÓW ARABSKICH

Listopadowy *The Banker* opublikował listę 100 największych banków świata arabskiego. Wydaje się, iż polityczne zawirowania nie mają większego wpływu na kondycję banków regionu. W stosunku do zestawienia z 2003 roku zagregowany kapitał 1. kategorii wszystkich 100 banków wzrósł o 6,5%, zagregowane aktywa wzrosły o 6,7%, zaś zagregowany zysk przed opodatkowaniem o 16,4%. Zagregowany zwrot z kapitału wyniósł w regionie 16,3%, zaś zagregowany zwrot z aktywów 1,3%. Tylko jeden bank zanotował w 2003 roku stratę (131 mln \$) – był to *National Bank of Oman*. Wzrost zyskowności banków wg danych za 9 miesięcy 2004 r. utrzy-

Tabela. 10 największych banków arabskich

Lp.	Bank	Kraj	Kapitał 1 kategorii w mln \$	Aktywa w mln \$
1.	National Commercial Bank	Arabia Saudyjska	2 759	31 357
2.	Samba	Arabia Saudyjska	2 340	21 105
3.	Arab Bank	Jordan	2 259	24 544
4.	Riyad Bank	Arabia Saudyjska	2 201	19 094
5.	Arab Banking Corporation	Bahrajn	2 162	30 068
6.	Al Rajhi Banking & Invest. Corp.	Arabia Saudyjska	1 936	17 271
7.	National Bank of Kuwait	Kuwejt	1 666	18 456
8.	Banque Saudi Fransi	Arabia Saudyjska	1 349	14 286
9.	Gulf International Bank	Bahrajn	1 336	17 302
10.	Emirates Bank International	Zjednoczone Emiraty Arabskie	1 280	8 678

mywał się głównie za sprawą wzrostu cen ropy naftowej oraz rozwoju bankowości detalicznej w regionie. Jednocześnie największymi zagrożeniami dla banków arabskich pozostają zle długi podmiotów indywidualnych i firm. W całym regionie wzrasta intensywność procesów przejęć, przy czym nie zauważa się tendencji do ekspansji poza region.

Na liście znalazło się między innymi:

- ❖ 17 banków ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich,
- ❖ 14 banków z Egiptu,
- ❖ 11 banków z Libanu,
- ❖ 10 banków z Arabii Saudyjskiej,
- ❖ 8 banków z Bahrajnu,
- ❖ 7 banków z Tunezji,
- ❖ 7 banków z Kuwejtu,
- ❖ po 5 banków z Kataru, Omanu oraz z Maroka,
- ❖ 4 banki z Jordanu,
- ❖ po 3 banki z Libii i z Algierii,
- ❖ 1 bank z Syrii.

(The Banker, listopad 2004 r.)

BANKI ZAGRANICZNE W LONDYNIE

Londyn jako europejskie centrum finansowe nie traci znaczenia. Aktywa bankowego sektora Wielkiej Brytanii na koniec 2003 r. wyniosły 4165 mld funtów, przy czym 52% z nich było w rękach podmiotów zagranicznych. Na koniec 2003 roku w Londynie obecne były 242 banki zagraniczne (na koniec 2002 było ich 275). Są to banki z następujących części świata:

- ❖ Unia Europejska – 81 banków,
- ❖ Azja bez Japonii – 54 banki,
- ❖ Europa poza Unią Europejską – 24 banki,
- ❖ Kraje arabskie – 22 banki,
- ❖ USA i Kanada – 19 banków,
- ❖ Japonia – 16 banków,
- ❖ Kraje afrykańskie – 8 banków,
- ❖ Kraje Ameryki Łacińskiej – 7 banków,
- ❖ Inne – 11 banków.

Coraz więcej aktywów wszystkich banków zagranicznych działających w Londynie jest w rękach banków z Unii Europejskiej – na koniec 2003 roku stanowiły one 46%. Banki z USA utrzymują stabilny udział między 12 a 16%, spadło zaś znaczenie banków z Japonii.

(The Banker, listopad 2004 r.)

BANK CENTRALNY UKRAINY PODEJMUJE DZIAŁANIA, ABY ZAPOBIEC KRYZYSOWI

Ukraiński bank centralny, aby zapobiec kryzysowi systemu bankowego wprowadził ograniczenia dostępu do depozytów i walut obcych. Stało się to na skutek wycofywania z banków oszczędności przez ludność w obliczu politycznego chaosu. Deponenci podejmują pieniądze z kont i kupują waluty obce. Utworzyły się kolejki do banków we wschodniej Ukrainie, gdzie lokalni liderzy rozpuścili pogłoski o planach regionalnej autonomii, wzbudzając obawy o zagrożeniu funkcjonowania sektora bankowego. Prezydent Kuczma pod koniec listopada ostrzegął, że system finansowy może „runąć jak domek z kart”.

Prezes banku centralnego Arseny Jaceniuk podkreślił, że instytucja ta nie podejmowała działań w odpowiedzi na niestabilność finansową, lecz aby jej zapobiec. Działania banku centralnego w celu uspokojenia rynku poprzez ograniczenia walutowe skupiają uwagę inwestorów zagranicznych. Prezes banku centralnego powiedział, że depozyty spadły o 700 mln UAH (ok. 414 mln PLN) od 1 listopada br., tj. o 1,6%. Wcześniej, w ciągu pierwszych 10 miesięcy 2004 r., depozyty wzrosły o 37%. Rezerwy banku centralnego spadły z 10,5 mld \$ na początku ostatniego tygodnia listopada do 10,2 mld \$ 30 listopada br. We wrześniu wynosiły one 12 mld \$, ale zaczęły spadać kilka tygodni przed pierwszą turą wyborów prezydenckich.

Ograniczenia walutowe banku centralnego, które obowiązywać miały do 31 grudnia 2004 r. obejmują: limit 1 000 \$ na sprzedaż walut obcych na klienta; limit 50 000 \$ dla transakcji bezgotówkowych. Bank centralny wprowadził również limity wypłat dla waluty krajowej. Analitycy uważają, że rezerwy walutowe utrzymują się powyżej krytycznego poziomu (3-miesięcznego poziomu importu), ale wyrazili obawy w związku z ostatnimi danymi banku centralnego. Wskazali na pewną niespójność pomiędzy stanowczymi działaniami banku centralnego i relatywnie małym spadkiem (300 mln \$) rezerw zagranicznych.

(Financial Times, 1 grudnia 2004 r.)

BANKOWOŚĆ SERBII

W przyszłym roku rusza seria prywatyzacji krajowych banków Serbii. Do sprzedaży są: *Vojvodjanska banka* z północy kraju – 4 pod względem wielkości aktywów bank, oraz cztery mniejsze: *Novosadska*, *Continental*, *Niska* oraz *Panoska*. Według przedstawicieli banku centralnego dzięki sprzedaży wzmożone zostaną tendencje do konsolidacji w sektorze.

Generalnie sytuacja banków w Serbii jest stosunkowo dobra. Po zakończeniu izolacji tego kraju został on szybko dokapitalizowany głównie za sprawą banków europejskich, które dostarczyły odpowiednich funduszy do swoich spółek zależnych działających w Serbii. Sektor cechuje dziś konieczna dla właściwego rozwoju stabilność. Wynika ona ze stabilnej waluty (dinar), oczyszczenia sektora z banków niewypłacalnych oraz wprowadzonych rekompensat dla właścicieli zamrożonych w latach poprzednich depozytów walutowych (w postaci papierów wartościowych). Obecnie zauważalnie spadają w sektorze stopy procentowe, a wzrasta konkurencja między bankami komercyjnymi.

Największym według wielkości aktywów (802 mln EUR) bankiem Serbii jest austriacki *Raiffeisenbank*. Na drugim miejscu jest krajowy bank *Delta*, na trzecim lokalny *Komercijalna*. Czwarty pod względem aktywów jest także austriacki Creditanstalt, który ostatnio nabył lokalny *HVB bank of Eksimbanka* (12 w Serbii). Piąte miejsce zajmuje francuski *Societe Generale*. Ostatnim przejęciem w sektorze był zakup 7 pod względem wielkości aktywów *Jubanka* przez grecki *Alpha Bank*. 88% akcji tego banku sprzedawał skarb państwa.

Banki zagraniczne silnie inwestujące w tej części Europy oczekują znacznego i systematycznego wzrostu depozytów. W Serbii szacuje się, że znaczną część oszczędności ludność nadal trzyma w domach. Sytuacja ta może zmienić się już wkrótce wraz z odzyskiwaniem zaufania do sektora. Depozyty osób indywidualnych wzrosły w okresie styczeń – październik 2004 roku o 30%. Kredyty rosną tu jeszcze szybciej. Szacunkowo w ciągu całego bieżącego roku podwoją się. Średnie zadłużenie osób prywatnych wynosi dziś 100 EUR, ale wzrost tej wielkości jest nieunikniony. Wzrastać będzie zatem ryzyko kredytowe banków. Bank centralny już dziś zachęca banki do zwiększania rezerw na działalność kredytową. Nie ma on jednak zamiaru ustalać odgórnego limitu wzrostu akcji kredytowej, tak jak to stało się w sąsiedniej Chorwacji.

(*Financial Times*, 14 grudnia 2004 r.)

REFORMY BANKOWE W KAZACHSTANIE

Kazkommertsbank jeszcze w 1990 r. był jednym z najmniejszych banków z 1 mln \$ aktywów. W ciągu dekady stał się największym bankiem w Kazachstanie z aktywami sięgającymi 4 mld \$ i kapitalizacją 400 mln \$. Akcje banku są notowane w Londynie i Frankfurtach, bank ma ocenę ratingową i emituje międzynarodowe obligacje. Co więcej *Kazkommertsbank* przejął mały bank w Moskwie, aby lepiej obsługiwać firmy kazachskie w Rosji.

Swoją spektakularny rozwój *Kazkommertsbank* nie zawdzięcza jedynie kierownictwu banku. Jest to również rezultat reform systemu bankowego i finansowego przeprowadzanych przez kolejnych prezesów banku centralnego. W ciągu minionej dekady Kazachstan stworzył jeden z najbardziej dynamicznych i rozwiniętych sys-

temów bankowych na terenach byłego Związku Radzieckiego. W przeciwieństwie do Rosji, gdzie nadal dominuje państwowy *Sbierbank*, Kazachstan sprywatyzował wszystkie banki. Częścią reform było nałożenie na banki obowiązku wprowadzenia międzynarodowych standardów księgowych, 8% współczynnika wypłacalności ustalonego przez *BIS-e*, ujawniania struktury akcjonarijuszy oraz publikowania audytowanych sprawozdań.

W procesie konsolidacji liczba banków zmniejszyła się z 200 na początku lat 90. do 35 obecnie. Sektor banków komercyjnych jest obecnie zdominowany przez *Kazkommertbank*, *Halyk Bank* i *Turam-Alem*, które opanowały 2/3 rynku.

Aby podnieść zaufanie do sektora bankowego, 4 lata temu bank centralny wprowadził ubezpieczenie depozytów. W ciągu tego okresu wielkość depozytów wzrosła 6-krotnie, osiągając 7,5 mld \$. Stosunek depozytów do PKB podwoił się w tym samym czasie (wzrósł z 11,3% do 21%).

Jednocześnie pojawiają się zagrożenia związane między innymi z ekspansją kredytową. Kredyty dla przedsiębiorstw rosną w tempie 45% rocznie, napędzane napływem kapitałów i wzrostem gospodarczym. Banki przyznają, że jakość portfela kredytowego od kilku miesięcy spada. W *Kazkommertsbanku* kredyty dla podmiotów gospodarczych stanowią 70% portfela kredytowego, a jedynie 10% stanowią kredyty dla osób indywidualnych, ale to one rosną najszybciej. Do roku 2000 bank właściwie nie prowadził obsługi osób indywidualnych.

Zagrożeniem może być również sposób finansowania wzrostu kredytów: banki zaciągają pożyczki w dolarach na rynku międzynarodowym, a udzielają kredytów w lokalnej walucie. Dopóki następuje aprecjacja lokalnej waluty, banki odnotowują zyski, ale gdy tendencja się odwróci, banki mogą mieć problem ze spłatą zobowiązań.

Druga faza reform ma dotyczyć rozwoju rynku kapitałowego w Kazachstanie. Obecnie rynek bankowy jest tu jedynym kanałem dystrybucji kapitału. Przedsiębiorstwa sektora naftowego i gazowego, których udziałowcami jest często kapitał zagraniczny, nie mają problemu z dostępem do zagranicznych rynków kapitałowych, ale pozostałe firmy polegają niemal wyłącznie na pozyskiwaniu kapitałów na lokalnym rynku bankowym. Stworzenie rynku kapitałowego jest również kluczowe dla rozwoju rynku funduszy emerytalnych, które bardzo szybko rosną od momentu wprowadzenia w 1998 r. systemu prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych. Oszczędności w prywatnych funduszach emerytalnych wzrosły w ciągu ostatnich 5 lat siedmiokrotnie i osiągnęły 3,5 mld \$. Problem tkwi w tym, że gospodarka Kazachstanu nie jest w stanie zaabsorbować tak wysokiego poziomu oszczędności, brakuje instrumentów finansowych, w które fundusze mogłyby inwestować.

(*Financial Times*, 15 grudnia 2004 r.)

BANKOWOŚĆ ISLAMSKA

W ciągu ostatnich kilku lat rynek produktów finansowych zgodnych z prawem islamskim rozwijał się bardzo szybko nie tylko pod względem wolumenu produktów, ale również wyrafinowanych rozwiązań, wymagających specjalnych regulacji, konstrukcji finansowych, usług prawnych czy marketingu.

Od 10 lat bankowość islamska rozwija się bardzo szybko. Konkurencja w tym sektorze między wiodącymi światowymi instytucjami finansowymi jest duża. Szef banku centralnego Bahrajnu szacuje wielkość światowego rynku bankowości islamskiej na 250 mld \$ zarządzanych przez banki islamskie oraz prawie drugie tyle przez specjalne departamenty ds. bankowości islamskiej w tradycyjnych bankach. Rynek dla *takaful* (ubezpieczeń islamskich) również staje się znaczący. Szacunki mówią o 2 mld \$ składek wniesionych na tego typu ubezpieczenia oraz o kilkakrotnie większym potencjale wzrostu.

Rozwój bankowości islamskiej następuje dzięki muzułmańskim klientom z Bliskiego Wschodu i niektórych części Azji, głównie Malezji, Indonezji i Pakistanu.

Znaczącym trendem w ostatnich latach jest coraz większy nacisk klientów, by produkty i usługi finansowe zgodne z prawem islamu były konkurencyjne w stosunku do oferty tradycyjnych banków. W Arabii Saudyjskiej wiodący *National Commercial Bank* ogłosił, że 90% nowych kredytów detalicznych jest skonstruowanych zgodnie z prawem islamskim. Prawie każda umowa finansowa na Bliskim Wschodzie ma islamskie elementy finansowania, umowy leasingowe są tak konstruowane, aby spełniać kryteria bankowości islamskiej. Produkty stają się coraz bardziej wyrafinowane – ostatnio powstał pierwszy fundusz hedgingowy. Jednym z ważniejszych wydarzeń w ostatnich 2 latach na islamskim rynku finansowym było stworzenie rynku średnioterminowych obligacji islamskich (*sukuk*).

Institucje wiodące na rynku bankowości islamskiej podkreślają konieczność rozwoju standardów regulacyjnych i nadzorczych – jest to bardzo ważne w obliczu podejrzeń o wykorzystywanie tych instytucji do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Dostrzegają również potrzebę przekonania klientów, że instytucje bankowości islamskiej są bezpieczne i stabilne, ponieważ sektor islamskiej bankowości nie wypracował sobie jeszcze zaufania deponentów i w momencie kryzysu mógłby być bardziej podatny na wstrząsy.

(*Euromoney*, grudzień 2004 r.)

PLANY PRYWATYZACJI BANKÓW W IRANIE

W okresie trzeciego 5-letniego planu rozwoju Iranu (2000–2004) realny wzrost PKB wyniósł średnio 5,6% (przez pierwsze 4 lata planu), zadłużenie zagraniczne zredukowano do bardzo niskiego poziomu, wzrosły rezerwy zagraniczne oraz spadło bezrobocie. Jednym z kluczowych aspektów reformy sektora finansowego jest

w tym kraju prywatyzacja banków. Realizując plan 5-letni wprowadzono niezbędne regulacje dla tworzenia nowych banków prywatnych. Przed rewolucją w 1979 r. w Iranie działały 24 banki prywatne, ale po 1979 r. wszystkie zostały znacjonalizowane. Istniały ponadto inne 32 banki państwowe i spółki typu joint-venture, ale wkrótce liczbę banków zredukowano do 10 banków państwowych. W ostatnich latach utworzono 4 prywatne instytucje finansowe: *EN Bank*, *Karafarin Bank*, *Parsian Bank* oraz *Saman Bank*, a kolejne 2 banki mają powstać. Pomimo tworzenia nowych banków prywatnych oraz zapowiedzi prywatyzacji części banków państwowych, nadal znaczny jest udział własności państwowej. *Bank Melli Iran* największy pod względem aktywów pozostanie w rękach państwowych, a jego rola w regionie ma wzrosnąć dzięki rozszerzeniu działalności na Bagdad, Kabul i Dubaj. Rolniczy *Bank Keshavarzi*, który przeszedł gruntowną transformację w ostatnich latach i znacznie zwiększył swój udział w rynku, ma również pozostać bankiem państwowym i odgrywać czołową rolę w finansowaniu rolnictwa. Prywatyzacja kilku banków została już uzgodniona w październiku 2004 r. Rząd planuje utrzymać 30% udział w kapitałach banków, a 60–70% udziałów zostanie sprzedane poprzez giełdę w Teheranie. Nie wiadomo dziś, który bank zostanie sprywatyzowany pierwszy, ale władze zapewniają że strategia prywatyzacyjna będzie realizowana.

Tabela. Największe banki w Iranie

Nazwa banku (stan na 20/03/03)	Współczynnik wyplacalności BIS (%)	Kapitał/ aktywa (%)	ROE (%)	Liczba oddziałów
Bank Melli Iran	2,49	2,47	33,82	3061
Bank Sederat Iran	7,91	2,81	48,49	3248
Bank Keshavarzi	bd	6,58	17,01	1820
Bank Mellat	7,61	2,53	23,79	1962
Export Development Bank	bd	39,56	9,41	bd
Bank Terajat	bd	2,36	31,98	2029
Bank of Industry and Mine (20/03/01)	bd	31,86	19,44	bd
Bank Sepah	3,07	1,64	59,17	1656
Bank Refah	8,70	6,24	25,75	1291
Bank Parsian	bd	20,70	20,59	9
Bank Eghtesed-e-Novin	bd	28,49	14,41	bd
Karafarin Bank (20/03/01)	bd	76,11	2,11	6

(*The Banker*, grudzień 2004 r.)

Opracowały:
Joanna Majewska, Beata Zdanowicz

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

ogłasza

K O N K U R S

**na najlepszą pracę magisterską i doktorską
z zakresu systemów gwarantowania depozytów,
problematyki działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego
oraz bezpieczeństwa finansowego banków**

- ❖ Do Konkursu mogą być zgłaszane prace napisane w języku polskim, poświęcone tematyce systemów gwarantowania depozytów, działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz bezpieczeństwa finansowego banków, obronione w roku akademickim 2003/2004 do 31 grudnia 2004 roku.
- ❖ Mile widziane prace oparte na badaniach ankietowych dotyczących znajomości systemu gwarantowania depozytów w Polsce, w szczególności wysokości i zakresu gwarancji oraz zasad działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.
- ❖ Prace na Konkurs mogą być zgłaszane przez władze uczelni (wydziału, instytutu), w których te prace były wykonane, jak również przez samych autorów po uzyskaniu rekomendacji promotora, a w przypadku prac doktorskich również recenzentów.
- ❖ Szczegółowe warunki zgłaszania prac do Konkursu określa Regulamin.
- ❖ Wniosek o zgłoszenie pracy do Konkursu powinien zawierać:
 - Imię i nazwisko autora pracy, adres do korespondencji, tel. kontaktowy,
 - Dane promotora pracy (adres służbowy),
 - Kopię dokumentu potwierdzającego nadanie, w oparciu o tę pracę, tytułu magistra lub doktora,
 - Opinię o pracy podpisaną przez przedstawicieli władz uczelni (wydziału, instytutu) lub promotora, recenzentów.
- ❖ Wniosek wraz z trzema egzemplarzami pracy należy przesłać **do dnia 1 marca 2005 r. na adres:**

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ul. ks. Ignacego Jana Skorupki 4
00-546 Warszawa
(z dopiskiem „Konkurs”)

Bezpieczny Bank

- ❖ Prace przesłane na Konkurs nie będą zwracane.
- ❖ W Konkursie nie mogą uczestniczyć pracownicy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

❖ **Nagrodą w Konkursie jest:**

- w kategorii **prac magisterskich – kwota 5 000 zł,**
- w kategorii **prac doktorskich – kwota 10 000 zł.**

Jury przysługuje prawo przyznania nagrody dodatkowej.

- ❖ Bankowy Fundusz Gwarancyjny zastrzega sobie prawo do publikowania w czasopiśmie „Bezpieczny Bank” w części lub w całości nagrodzonych prac.

Sekretariat Jury Konkursu:

tel. (0-22) 583 08 03, 583 08 07

fax. (0-22) 583 08 08

www.bfg.pl

e-mail: konkurs@bfg.pl

REGULAMIN

Konkursu na najlepszą pracę magisterską i doktorską z zakresu systemów gwarantowania depozytów, problematyki działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz bezpieczeństwa finansowego banków

§ 1.

1. Konkurs przeprowadza się w dwóch kategoriach prac:
 - a) magisterskich,
 - b) doktorskich.
2. Nagrodą w konkursie dla najlepszej pracy:
 - a) magisterskiej – jest kwota 5.000 zł,
 - b) doktorskiej – jest kwota 10.000 zł.
3. Bankowy Fundusz Gwarancyjny zastrzega sobie prawo do publikowania w części lub w całości nagrodzonych prac w czasopiśmie „Bezpieczny Bank”.
4. Ogłoszenie wyników konkursu oraz wręczenie nagród następuje na Walnym Zgromadzeniu Związku Banków Polskich, z zastrzeżeniem ust. 4a.
- 4a. W wyjątkowych przypadkach, w szczególności uzasadnionych terminem Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich, ogłoszenie wyników konkursu oraz wręczenie nagród może nastąpić na posiedzeniu Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego lub podczas seminarium organizowanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.
5. Konkurs jest ogłaszany w drodze zaproszeń kierowanych do wyższych uczelni działających w Polsce.

§ 2.

Prace zgłoszone do Konkursu będą oceniane przez Jury powołane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

§ 3.

1. Do Konkursu mogą być zgłoszone prace magisterskie i doktorskie z zakresu tematyki systemów gwarantowania depozytów, działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz problematyki bezpieczeństwa finansowego banków.

2. Prawo do zgłaszania prac magisterskich mają władze uczelni (stosowni dziekani wydziałów, kierownicy katedr) mające prawo do nadawania tytułu magistra.
3. Wnioski w sprawie nagrody za pracę doktorską mogą nadsyłać dziekani, dyrektorzy lub równorzędni kierownicy tych placówek badawczych, których rady naukowe mają prawo nadawania stopnia doktora nauk ekonomicznych lub doktora nauk prawnych.
4. Wnioski mogą składać również sami autorzy prac po uzyskaniu rekomendacji promotora, a w przypadku prac doktorskich również recenzentów.
5. O dopuszczeniu pracy do Konkursu decyduje Jury na wniosek Przewodniczącego Jury.
6. W Konkursie nie mogą uczestniczyć pracownicy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

§ 4.

1. Prace, w trzech egzemplarzach, należy składać do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Warszawie, ul. ks. Ignacego Jana Skorupki 4, w terminie ustalonym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.
2. Wniosek o zgłoszeniu pracy do Konkursu, o którym mowa w § 3 ust. 2–4, powinien zawierać:
 - imię i nazwisko autora pracy oraz adres dla korespondencji, telefon;
 - kopię dokumentu potwierdzającego nadanie, w oparciu o tę pracę, tytułu magistra lub stopnia doktora nauk ekonomicznych lub doktora nauk prawnych;
 - opinię o pracy podpisaną przez promotora, recenzentów.
3. Prace nadesłane na Konkurs nie będą zwracane.

§ 5.

1. Jury przyznaje jedną nagrodę w każdej z dwóch kategorii, o których mowa w § 1 ust. 1. Jury może przyznać dodatkowe nagrody.
2. Jury może nie przyznać nagrody, w przypadku gdy uzna, że przedstawione prace nie spełniają oczekiwań organizatora Konkursu.
3. Decyzja Jury jest ostateczna. Od decyzji tej nie przysługuje odwołanie.

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 Poznań,
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 (26) 2005

A. About BFG activity (BFG – the Bank Guarantee Fund)

10 years of the BFG's activity – *Władysław Baka* – p. 3

B. Problems and opinions

1. Fundamental premises, assumptions and structure of the financial safety net in the light of theory and international experience – *Olga Szczepańska* – p. 19
2. The deposit insurance system as the element of the financial safety net. The French experience – *Ryszard Wierzbza* – p. 38
3. The place and the role of the Bank Guarantee Fund – *Władysław L. Jaworski* – p. 57
4. The place and the role of the BFG in the financial safety net – actual state and directions of changes – *Mariusz Zygierewicz* – p. 63
5. The place and the role of the BFG in the safety net of the financial system in Poland – *Jan Szambelańczyk* – p. 72
6. The place and the role of the Bank Guarantee Fund in the financial safety net structure – (discussion details) – p. 83

C. Consultations for banks

Credit risk evaluation according to the internal rating systems – characteristic of the approach and basic requirements – *Iwona Schab* – p. 89

D. Learning from foreign experience

Deposit insurance systems in African and Middle East countries – *Ryszard Bartkowiak* – p. 103

E. Chronicle

Basic macroeconomic indicators and legal and organisational changes in the banking sector in the 3rd quarter of 2004 – *Halina Polijaniuk* – p. 121

F. Miscellaneous

1. Foreign press review (November–December 2004) – p. 129
2. The new edition of the Competition for the Best Masters Degree Thesis and Doctoral Thesis – p. 141