

4.

System gwarantowania depozytów

Małgorzata Zaleska

4.1. Geneza powstania systemów gwarantowania depozytów

Systemy gwarantowania depozytów, podobnie jak instytucje nadzoru bankowego, powstawały w poszczególnych krajach w odpowiedzi na zaistniałe kryzysy systemu bankowego. Pierwszy sformalizowany system gwarantowania depozytów powstał w Stanach Zjednoczonych w odpowiedzi na Wielki Kryzys Gospodarczy. Obecnie systemy gwarantowania depozytów funkcjonują w zasadzie we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych, w tym we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że na świecie funkcjonuje blisko 100 systemów gwarantowania depozytów. Najwięcej systemów gwarantowania depozytów działa w Europie, Ameryce i Azji. Systemy tego rodzaju funkcjonują także w krajach o stosunkowo niskim poziomie rozwoju, np. w Kenii, Kongo, Nigerii, Ugandzie, Zimbabue¹.

W Polsce system gwarantowania depozytów został sformalizowany w tym samym roku, w którym przyjęto dyrektywę wspólnotową w zakresie gwarantowania depozytów, tzn. w 1994 r. W prawodawstwie unijnym została przyjęta dyrektywa nr 19/94 w sprawie systemów gwarantowania depozytów, natomiast

¹ Szerzej: A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Narodowy Bank Polski, referat przygotowany na seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na temat „Ewolucja funkcji gwarancyjnej i pomocowej w świetle dotychczasowych doświadczeń krajowych i zagranicznych, z uwzględnieniem nowych uwarunkowań zewnętrznych, w tym zwłaszcza wynikających z przemian struktury sektora bankowego oraz ekspansji nowych technologii świadczenia usług bankowych”, Warszawa, 10.03.2005 r., s. 5–6.

w Polsce została uchwalona ustawa z dnia 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wspomnieć należy, że przepisy dyrektywy unijnej odnoszą się tylko do działalności gwarancyjnej, natomiast polskie przepisy mają szerszy zasięg, tzn. regulują zarówno działalność gwarancyjną, jak i pomocową prowadzoną przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

4.2. Modele systemów gwarantowania depozytów

Analiza funkcjonujących systemów gwarantowania depozytów pozwala wyodrębnić dwa modele ich działalności, tzn.: wąski i szeroki.

Model wąski, określaný jako *paybox*, polega na ograniczeniu działalności instytucji tylko do systemu gwarantowania depozytów w sytuacji ogłoszenia upadłości banku.

Model szeroki, nazywany *risk minimizer*, przejawia się w prowadzeniu równoległe działalności gwarancyjnej w przypadku upadłości banku i działalności pomocowej skierowanej do banków znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Model wąski generuje z reguły niższe koszty bieżącego funkcjonowania instytucji i pozwala na szybsze podejmowanie decyzji niż model szeroki. W przypadku funkcjonowania modelu szerokiego należy bowiem podjąć decyzję: czy udzielić bankowi będącemu w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej pomocy czy ogłosić jego upadłość. Zasadą jest, że kwota udzielonej pomocy nie powinna być wyższa niż wartość środków gwarantowanych w danym banku.

W Polsce przyjęto szeroki model systemu gwarantowania depozytów, tzn. obok działalności gwarancyjnej Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi także m.in. działalność pomocową. Warto wspomnieć, że w większości krajów unijnych, w przeciwieństwie do Polski, przyjęto model wąski. Należy ponadto zasygnalizować, że problem udzielania pomocy bankom działającym na terenie Unii Europejskiej nie jest uregulowany i może stanowić zagrożenie w przypadku wystąpienia kryzysu. Nie wiadomo bowiem, kto ma pomagać bankom działającym w skali więcej niż jednego kraju, a jak wiadomo stopień wzajemnych powiązań między bankami jest znaczący (np. w krajach skandynawskich). Nadmienić należy także, że skala działalności bankowej zwiększa się. Funkcjonuje coraz więcej dużych banków i konglomeratów finansowych. W literaturze wspomina się, iż w stosunku do dużych banków ma miejsce zastosowanie zasady „*too big to fail*”, tzn. zbyt duży, żeby upaść. Wspomniana zasada oznacza w praktyce, że do dużych banków nie ma zastosowania mechanizm rynkowy, tzn. niezależnie jak zła byłaby sytuacja ekonomiczno-finansowa takiego banku to nie może on upaść, ponieważ system gwarantowania depozytów nie będzie w stanie wypłacić kwot gwarantowanych. Z drugiej strony można wskazać na zasadę „*too big to*

save”, tj. zbyt duży, żeby chronić. Coraz częściej podnosi się w literaturze problem, że duże banki działające w skali międzynarodowej są zbyt duże, żeby można było sprostać gwarantowaniu zgromadzonych tam środków². Odnosząc rozważania do polskich uwarunkowań należy nadmienić, że również w Polsce największe funkcjonujące banki są zbyt duże żeby upaść, czyli jeśli powstałyby ewentualne problemy ekonomiczno-finansowe w tych bankach to będą one wspomagane finansowo poprzez udzielenie im pomocy i nie upadną, bo system gwarantowania nie będzie w stanie wypłacić kwot gwarantowanych. Jednocześnie wspomnieć należy, że w przypadku istnienia wyżej opisanej sytuacji powstaje tzw. ryzyko hazardu moralnego (*moral hazard*). Zjawisko *moral hazard* polega na dążeniu do maksymalizacji własnych korzyści, podejmowaniu ryzyka i posiadaniu świadomości, że bankowi nie grozi upadłość w przypadku nieumiejętnego zarządzania ryzykiem i powstania strat w banku.

Jak wcześniej wspomniano, zakres działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce jest szeroki i obok działalności gwarancyjnej i pomocowej Fundusz prowadzi także inne, przewidziane ustawą zadania. Zadaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są:

- gwarantowanie środków pieniężnych zgromadzonych w bankach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania do wysokości określonej ustawą,
- udzielanie zwrotnej pomocy finansowej bankom (na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych),
- gromadzenie i analizowanie informacji o bankach objętych systemem gwarantowania,
- nadzór nad dodatkowym, umownym systemem gwarantowania środków pieniężnych, który w praktyce nie został utworzony.

4.3. Organizacja i sposoby finansowania działalności systemów gwarantowania depozytów

Systemy gwarantowania depozytów mogą charakteryzować się różnymi zasadami administracji. W praktyce wyodrębnia się trzy podejścia do administrowania systemami gwarantowania depozytów:

- publiczny – w kierowaniu systemem gwarantowania depozytów biorą udział jedynie przedstawiciele władz publicznych,

² Szerzej: H. Borchgrevink, T.G. Moe, *Management of financial crises in cross-border banks*, „Economic Bulletin”, Norges Bank, Oslo 2004, No. 4, s. 163–164; D. Zuberbuehler, *The Financial Industry in the 21st Century-Introduction*”, Basel 2000, s. 4 za M. Zygierewicz, *Zarządzanie kryzysowe w bankowości europejskiej – definicja problemu i aktualny stan prawny*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 67, Warszawa 2007.

- prywatny – kierowanie systemem gwarantowania depozytów zostaje przekazane przedstawicielom sektora bankowego, co rodzi z reguły konflikty interesów (np. przy ustalaniu wysokości składek wpłacanych przez banki na rzecz systemu gwarantowania), depozytów,
- mieszany – polega na wspólnym zarządzaniu systemem przez podmioty publiczne i prywatne.

Funkcjonowanie każdej instytucji związane jest z potrzebą jej finansowania. W odniesieniu do działalności gwarancyjnej wyróżnić można trzy podejścia do trybu finansowania:

- *ex ante* – środki finansowe przeznaczone na wypłaty kwot gwarantowanych gromadzone są z wyprzedzeniem, zgodnie z planem kilkuletnim lub na każdy rok finansowy,
- *ex post* – środki finansowe gromadzone są dopiero po czasie spełnienia warunków gwarancji, czyli po ogłoszeniu upadłości banku,
- mieszany.

Analiza funkcjonowania poszczególnych systemów gwarantowania depozytów pozwala wyodrębnić różny sposób ustalania składki, która finansuje działalność instytucji gwarancyjnej. Precyzując, występują dwa podstawowe podejścia, tj.:

- przy ustalaniu składki uwzględnia się stopień ryzyka upadłości, sytuację ekonomiczno-finansową poszczególnych banków, co oznacza zróżnicowanie składek płaconych przez banki,
- przy określaniu wysokości składki nie uwzględnia się poziomu ryzyka i sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, co oznacza, że wszystkie podmioty objęte systemem gwarantowania depozytów płacą taką samą składkę, wyrażoną procentowo.

Podejście uwzględniające skalę ryzyka upadłości i sytuację ekonomiczno-finansową banku można określić mianem sprawiedliwe. Bank, który jest w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej i grozi mu upadłość płaci wyższą składkę niż bank, który jest w dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej i nie grozi mu upadłość. Klienci banku będącego w trudnej sytuacji są bowiem potencjalnymi klientami systemu gwarantowania depozytów, tzn. trzeba będzie wypłacić im najprawdopodobniej kwoty gwarantowane. Bank będący w dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej może natomiast otrzymywać rodzaj premii i przykładowo oferować niższe stopy procentowe związane z oprocentowaniem depozytów niż bank będący w trudnej sytuacji. Wiadomo ponadto, że banki znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej oferują z reguły wyższe oprocentowanie depozytów niż średnia na rynku.

Z drugiej strony zróżnicowanie wysokości opłaty w zależności od stopnia ryzyka powoduje, że banki będące w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, jeśli płacą wyższe składki niż banki w dobrej sytuacji, w jeszcze większym stopniu popadają w problemy, muszą bowiem ponosić wyższe obciążenia.

W większości krajów Unii Europejskiej administrowanie systemem ma charakter mieszany, a środki na finansowanie działalności gromadzone są *ex ante*, bez uwzględnienia poziomu ryzyka przy ustalaniu wysokości składki. W Polsce administrowanie systemem też ma charakter mieszany, przy większym udziale władz publicznych niż prywatnych. Władzą nadzorczą Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest Rada Funduszu, która składa się z przewodniczącego i 10 członków. Przewodniczącego Rady Funduszu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na uzgodniony wniosek ministra finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Członków Rady Funduszu powołuje i odwołuje:

- trzech – minister finansów,
- czterech – Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- trzech – Związek Banków Polskich.

W Polsce moment gromadzenia źródeł finansowania jest zróżnicowany, przy czym podobnie jak w większości krajów unijnych nie uwzględnia się poziomu ryzyka przy ustalaniu obciążeń na rzecz systemu gwarantowania depozytów.

Źródłami finansowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są:

- kwoty przekazane z funduszu ochrony środków gwarantowanych (fośg-u), pochodzące z wpłat banków, służące finansowaniu działalności gwarancyjnej, obliczane jako procent sumy środków pieniężnych stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej,
- obowiązkowe opłaty roczne wnoszone przez banki, służące przede wszystkim finansowaniu działalności pomocowej, uogólniając liczone jako procent sumy aktywów oraz zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem, przy czym opłata ulega pomniejszeniu o 50%, którą wnosi Narodowy Bank Polski (w związku z wejściem w życie NUK/CRD podstawa naliczania opłaty rocznej powinna być zmieniona na całkowity wymóg kapitałowy),
- dochody z oprocentowania pożyczek udzielanych przez Fundusz bankom,
- dochody z oprocentowania papierów wartościowych (emitowanych, poręczonych lub gwarantowanych w pełni przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, jak również jednostek uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego), w które Fundusz może angażować swoje wolne środki finansowe,
- środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej,
- środki z dotacji udzielonych, na wniosek Funduszu, z budżetu państwa, na zasadach określonych w prawie budżetowym,
- środki z kredytu udzielonego przez Narodowy Bank Polski na uzgodnionych z Funduszem warunkach,
- inne dochody (katalog źródeł finansowania jest otwarty).

W praktyce stosowane są tylko pierwsze cztery sposoby finansowania, przy czym największe koszty finansowania Funduszu ponoszą banki, uczestniczące w systemie i Narodowy Bank Polski. Obciążenie banków wynika po pierwsze z konieczności wyodrębnienia w swoich aktywach funduszu ochrony środków

gwarantowanych (tzw. funduszu uśpionego). W swoich aktywach banki muszą wyodrębnić bezpieczne papiery wartościowe (skarbowe lub pieniężne albo jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego), które stanowią zabezpieczenie na wypadek ewentualnej upadłości jakiegoś banku w systemie. Jeżeli nie ma upadłości banku to wspomniane papiery pracują na rzecz banku. Dopiero w przypadku upadłości jakiegoś banku, pozostałe banki są proszone o przekazanie środków na wypłaty kwot gwarantowanych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Mogą one wtedy odstąpić wspomniane papiery wartościowe lub wygospodarować inne środki na wypłaty kwot gwarantowanych. Fundusz ochrony środków gwarantowanych jest zatem w pewnym sensie zabezpieczeniem środków w systemie na wypłaty kwot gwarantowanych. W listopadzie każdego roku Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ustala stawkę funduszu ochrony środków gwarantowanych, czyli określa za jaką minimalną kwotę banki muszą nabyć bezpieczne papiery wartościowe. Maksymalna stawka funduszu ochrony środków gwarantowanych, jaka może zostać ustalona wynosi 0,4% sumy środków pieniężnych stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej (w wyjątkowych okolicznościach stawka może zostać podniesiona do 0,8%). Analizując wysokość stawki funduszu ochrony środków gwarantowanych na dany rok można określić czy przewidywana jest upadłość jednego z dużych banków niezaliczanego do grupy największych banków. W zasadzie największe banki działające w Polsce nie mogą upaść, ponieważ nawet w przypadku ustalenia najwyższej stawki funduszu ochrony środków gwarantowanych nie wystarczy środków na wypłaty kwot gwarantowanych. Jeżeli stawka jest ustalona na poziomie 0,4%, tzn. że jest przewidywana upadłość dużego banku, ale niezaliczanego do grupy największych banków.

Porównując obciążenia banków z tytułu utrzymywania funduszu ochrony środków gwarantowanych i obowiązku przekazywania do Funduszu opłaty rocznej, służącej finansowaniu działalności pomocowej, trzeba stwierdzić, że drugie z wymienionych obciążeń jest bardziej dokuczliwe. Banki muszą bowiem przekazywać do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego opłatę, która ma charakter bezzwrotny.

4.4. Zasady gwarantowania depozytów

Standardy w zakresie gwarantowania depozytów zostały określone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, prawodawstwo unijne i przepisy poszczególnych krajów. Odnosząc się do zasad gwarantowania depozytów w krajach unijnych po pierwsze zaznaczyć należy, że każdy bank działający na terenie Unii Europejskiej musi należeć do co najmniej jednego systemu gwarantowania depozytów i w każdym kraju unijnym musi funkcjonować co najmniej jeden sys-

tem gwarantowania depozytów. Oznacza to, że w danym kraju może funkcjonować więcej niż jeden system gwarantowania depozytów, co w praktyce należy do rzadkości. Kilka systemów gwarantowania depozytów występuje przykładowo w Austrii i Niemczech. Jeżeli funkcjonuje więcej niż jeden system gwarantowania depozytów to jeden z nich ma charakter obowiązkowy (należą do niego wszystkie banki funkcjonujące w systemie) i gwarantuje minimalne wymagane kwoty, a do drugiego systemu należą tylko wybrane banki, które oferują gwarancje ponad wymagane minimum. Jak wcześniej wspomniano, z reguły w poszczególnych krajach występuje tylko jeden system gwarantowania depozytów, ponieważ istnienie dodatkowego systemu wiąże się z koniecznością jego finansowania, a zatem banki muszą ponosić dodatkowe obciążenia finansowe, a ponadto oferowanie wyższych gwarancji przez dany bank nie jest istotnym czynnikiem zwiększającym jego pozycję konkurencyjną. Z reguły klienci przy wyborze banku nie biorą pod uwagę kwoty gwarancji w przypadku jego upadłości, a kierują się kryteriami bliskości i dostępu do banku oraz kosztami świadczonych usług i produktów bankowych.

Po drugie wspomnieć należy, że w Unii Europejskiej obowiązuje zasada gwarancji kraju macierzystego, tzn. jeśli w danym kraju działa oddział instytucji kredytowej to gwarancje depozytów zapewnia kraj, w którym funkcjonuje centrala banku. Jak wcześniej wspomniano, w Polsce działa jeden system gwarantowania depozytów, tzn. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który gwarantuje środki w bankach działających na podstawie prawa polskiego, co do zasady, nie gwarantuje zaś środków zgromadzonych w oddziałach banków unijnych działających w Polsce (np. francuskim czy greckim).

Po trzecie, dyrektywa unijna przewiduje zapewnienie klientom banków należytej informacji o systemach gwarantowania depozytów. Również w Polsce deponent powinien zostać poinformowany o systemie gwarantowania depozytów do którego należy bank, jak również powinien zostać poinformowany o sytuacji ekonomiczno-finansowej banku. Jak wskazuje praktyka banki bardzo rzadko informują deponentów o swojej sytuacji ekonomiczno-finansowej, tym bardziej że przepisy w tym zakresie są mało precyzyjne, tzn. nie ma wskazań jak często i w jakim zakresie ma być informowany deponent. Niektóre z nich odsyłają klientów do danych bilansowych, bowiem na podstawie ustawy Prawo bankowe, każdy bank ma obowiązek publikować swój roczny bilans wraz z opinią biegłego.

Po czwarte, dyrektywa wskazuje kto jest objęty systemem gwarantowania depozytów i co jest przedmiotem gwarancji. Co do zasady systemem gwarantowania objęci są deponenci, z wyłączeniem podmiotów profesjonalnie zajmujących się działalnością na rynku finansowym. Przedmiotem gwarancji jest natomiast zagregowany depozyt, tzn. wszystkie środki zgromadzone przez deponenta są sumowane niezależnie od liczby rachunków bankowych, waluty czy miejsca dokonania wpłaty. Wspomnieć należy ponadto o zasadzie kompensowania zob-

wiązań i należności, czyli np. depozytów i kredytów. W Polsce gwarancjami objęci są deponenci, z wyłączeniem: Skarbu Państwa, instytucji finansowych, akcjonariuszy banku posiadających pakiet co najmniej 5% akcji oraz osób zarządzających bankiem. Przedmiotem gwarancji w Polsce jest depozyt, czyli środki pieniężne zgromadzone w banku przez deponenta na rachunku imiennym. W przypadku prowadzenia przez bank jednego rachunku dla kilku osób (rachunek wspólny), deponentem jest każda z tych osób – w granicach określonych w umowie rachunku, a w przypadku braku postanowień umownych – w częściach równych.

Po piąte, w prawodawstwie unijnym sprecyzowano wysokość minimalnej kwoty gwarantowanej dla jednego deponenta na poziomie 20 tys. euro. Dyrektywa unijna określa minimum, a kraje członkowskie mogą oferować wyższe gwarancje. W Unii Europejskiej najwyższe gwarancje oferuje włoski system gwarantowania depozytów, a w drugiej kolejności system francuski³. Przeprowadzone badania nie wskazują, aby oferowanie wyższych gwarancji niż określają to przepisy unijne wpływało na wzrost konkurencyjności. Wspomnieć należy, że prawodawstwo unijne dopuszcza tzw. koasekurację, czyli możliwość ustalenia udziału własnego deponenta do 10% wartości depozytu (przy zachowaniu limitu 20 tys. euro). Idea koasekuracji jest następująca: deponent lokując swoje środki finansowe ma zastanawiać się nad ich bezpieczeństwem i ma ponosić część ryzyka. Przejawia się to w zasadzie, zgodnie z którą niska kwota środków jest gwarantowana w 100%, a pozostała część w mniejszym stopniu, jednak nie mniejszym niż 90%. Dyskusyjna, bowiem z reguły deponent ma niską wiedzę o systemie gwarantowania depozytów i wielkości podejmowanego ryzyka, zasada koasekuracji występuje w Polsce. W polskim systemie gwarantowania depozytów określono następujące wysokości gwarancji:

- równowartość w złotych do 1 tys. euro (łącznie z 1 tys. euro) deponent otrzymuje w 100%,
- to co deponent ma zgromadzone na rachunku powyżej 1 tys. euro, ale nie więcej niż równowartość w złotych 22,5 tys. euro otrzyma w 90%.

Próg unijny zostanie zatem osiągnięty w Polsce w przypadku gdy deponent posiada co najmniej około 22,1 tys. euro. W przypadku niższych kwot depozytów gwarantowanych deponent może nie otrzymać zwrotu w równowartości 20 tys. euro w 100%. Przykładowo, jeżeli deponent posiada depozyt w wysokości 21 tys. euro w banku, który upadł to według systemu unijnego otrzyma zwrot minimum 20 tys. euro, a według polskich rozwiązań 19 tys. euro (1 tys. euro + 90% z 20 tys. euro). W związku z powyższym, istnieje potrzeba pełnego dostosowania kwoty gwarantowania depozytów w Polsce do wymogów dyrektywy

³ A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach Unii Europejskiej*, Departament Systemu Finansowego, Seminarium naukowe Narodowego Banku Polskiego, 1.03.2005 r., s. 9.

unijnej. Wydaje się, że zasadnym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z koasekuracji i przyjęcie gwarancji depozytów na poziomie 20 tys. euro w 100%.

Po szóste, w prawodawstwie Unii Europejskiej określono termin wypłaty należnych kwot gwarantowanych, czyli sprecyzowano jak długo deponent czeka na wypłatę kwot gwarantowanych od momentu zamknięcia kas banku. Co do zasady deponent powinien czekać na zwrot kwoty gwarantowanej maksymalnie 3 miesiące, przy czym termin ten może być wydłużony w wyjątkowych przypadkach o następne 3 miesiące, jednak nie więcej niż dwa razy. W odpowiedzi na doświadczenia płynące z kryzysu subprime, przedstawiciele UE planują zdecydowanie skrócić okres oczekiwania na zwrot środków gwarantowanych. Procedura wypłat kwot gwarantowanych w Polsce jest w zasadzie zbieżna z wymogami unijnymi i deponent nie powinien co do zasady czekać dłużej niż 3 miesiące na zwrot kwot gwarantowanych (w wyjątkowych okolicznościach termin może być przedłużony). Kwoty gwarantowane są wypłacane tylko w przypadku ogłoszenia upadłości banku. W Polsce Komisja Nadzoru Finansowego (do końca 2007 r. Komisja Nadzoru Bankowego) może zawiesić działalność banku i złożyć wniosek do sądu o ogłoszenie jego upadłości. Od momentu zawieszenia działalności banku sąd ma 1 miesiąc na ogłoszenie jego upadłości. Tylko do dnia ogłoszenia upadłości banku przez sąd są naliczane odsetki od zgromadzonych w banku depozytów. Dzień ogłoszenia upadłości banku przez sąd jest istotny także z punktu widzenia obowiązującego kursu walutowego, bowiem według kursu z dnia ogłoszenia upadłości banku przelicza się kursy poszczególnych walut na polską walutę. Po ogłoszeniu upadłości banku syndyk masy upadłościowej ma 1 miesiąc na przygotowanie list deponentów, którym przysługują gwarancje w określonej wysokości. Następnie listy deponentów, w terminie 14 dni, sprawdzane są przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Jeżeli Fundusz nie stwierdza nieprawidłowości przy sporządzeniu list deponentów przygotowuje, podejmuje i publikuje uchwałę o przekazaniu syndykowi kwot na wypłatę środków gwarantowanych i wtedy banki „budzą” fundusz ochrony środków gwarantowanych (fośg). Następnie ma miejsce gromadzenie środków (pochodzących od banków) i przekazanie ich syndykowi, aby mógł on rozpocząć wypłaty środków gwarantowanych deponentom. Jeżeli deponent nie odbierze środków w wyznaczonym terminie, to może je odebrać przez 5 lat w siedzibie Funduszu.

4.5. Działalność pomocowa systemów gwarantowania depozytów

Jak wcześniej wspomniano, w prawodawstwie unijnym kwestia pomocy bankom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej nie jest uregu-

lowana, a zatem poniższe rozważania będą odnosić się tylko do polskich rozwiązań prawnych i praktyki bankowej.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny może udzielać bankom, na ich wnioszek, zwrotnej pomocy finansowej. Fundusz prowadzi działalność pomocową skierowaną do banków:

- będących w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności – pomoc z funduszu pomocowego,
- wypłacalnych – pomoc z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych.

Pierwszy rodzaj pomocy, dla banków w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, może być skierowany tylko do banków, które spełniają jednocześnie dwa warunki, tzn. posiadają stratę i legitymują się współczynnikiem wypłacalności na poziomie niższym niż wymagany ustawowo. Z powyższego wynika, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie może wspomóc banku, który ma przykładowo problemy w zakresie płynności finansowej, a nie generuje straty.

Obok oceny wysokości współczynnika wypłacalności i wyniku finansowego, Fundusz analizuje również inne wskaźniki, tzn.:

- zwrot na aktywach brutto,
- stosunek należności zagrożonych brutto do należności ogółem brutto,
- obciążenie wyniku działalności bankowej kosztami działania,
- obciążenie aktywów kosztami działania,
- obciążenie wyniku działalności bankowej saldem rezerw.

Obok analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku będącego w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, Fundusz dokonuje oceny spełnienia formalnych warunków uzyskania pomocy. Warunkiem uzyskania pomocy jest przedstawienie przez bank m.in. następujących dokumentów:

- wyników badania sprawozdania finansowego,
- pozytywnej opinii władz nadzorczych o programie postępowania naprawczego,
- dokumentu stwierdzającego, że wysokość wnioskowanej pomocy nie jest wyższa od wartości środków gwarantowanych w danym banku.

Pomoc skierowana do banków w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności może przyjąć formę pomocy na samodzielnej sanację lub na przejęcie banku w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej przez bank będący w dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Z reguły pomoc udzielana jest w postaci pożyczek, na zasadach korzystniejszych od stosowanych na rynku finansowym. Oprocentowanie pożyczek udzielanych bankom przez Fundusz mieści się w przedziale od 0,1 do 0,4 stopy redyskonta weksli. Wysokość prowizji ustalana jest na poziomie: 0,3% kwoty pożyczki (dla banków w formie spółki akcyjnej lub banku państwowego) lub 0,1% kwoty pożyczki (dla banków spółdzielczych).

Pomoc dla banków wypłacalnych oparta jest na przepisach ustawy z dnia 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Może być ona skierowana tylko do banków spółdzielczych

znajdujących się w dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej, które podlegały wcześniej procesom konsolidacyjnym. Pomoc tego rodzaju ma służyć na pokrycie poniesionych kosztów łączenia, a w szczególności na:

- unifikację programów i sprzętu informatycznego,
- ujednoczenie technologii bankowej,
- ujednoczenie procedur finansowo-księgowych,
- unifikację oferty produktów i usług bankowych,
- nabycie akcji banku zrzeszającego.

Również omawiany rodzaj pomocy przyjmuje postać preferencyjnych pożyczek. Warunki udzielenia tego rodzaju pożyczek są następujące:

- okres korzystania z pomocy – 5 lat,
- oprocentowanie – 0,1 lub 0,05 stopy redyskonta weksli (niższe oprocentowanie dotyczy tylko pomocy skierowanej na nabycie akcji banku zrzeszającego),
- prowizja – 0,1% kwoty pożyczki.

Bank, który otrzymał pomoc z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego może być przez Fundusz kontrolowany, w tym na miejscu, czyli w siedzibie banku oraz zza biurka, czyli w siedzibie Funduszu.

Kontrola w bankach może być realizowana w formie:

- kontroli planowej – przeprowadzanej w oparciu o harmonogram kontroli,
- kontroli doraźnej – przeprowadzanej w przypadkach zagrożenia spłaty udzielonej pomocy finansowej, niezrealizowania przez bank postanowień umowy lub sygnalizowanych nieprawidłowości występujących w banku.

Działania kontrolne Funduszu dotyczą oceny:

- prawidłowości wykorzystania pomocy finansowej,
- celowości wykorzystania udzielonych środków pomocowych,
- realizacji programów postępowania naprawczego (w przypadku banków w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności) lub prognoz finansowych (w przypadku wypłacalnych banków spółdzielczych),
- sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny może, na podstawie decyzji władz nadzorczych, pełnić funkcję kuratora, ale tylko w bankach, którym udzielił pomocy finansowej. Funkcja ta jest realizowana, m.in. poprzez:

- kontrolę procesu zarządzania bankiem w aspekcie prawidłowej realizacji programu postępowania naprawczego,
- kontrolę bezpieczeństwa funkcjonowania banku,
- wydawanie zaleceń, opinii lub rekomendacji dla władz banku,
- opiniowanie propozycji zmian i aktualizacji programu naprawczego, współpracę z audytorem banku i władzami nadzorczymi.

4.6. Działalność analityczna systemów gwarantowania depozytów

Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi działalność analityczną na podstawie informacji uzyskanych z Narodowego Banku Polskiego Komisji Nadzoru Finansowego oraz od banków, przede wszystkim w postaci sprawozdawczości finansowej. Innymi źródłami danych wykorzystywanymi do sporządzania analiz są m.in.: wyniki inspekcji, opinie audytorów, analizy giełdowe i wydawnictwa okolicznościowe.

Analizy sporządzane przez Fundusz odnoszą się przede wszystkim do:

- oceny bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora bankowego i kierunków jej zmian,
- bieżącej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych banków,
- identyfikacji banków zagrożonych upadłością.

Biorąc pod uwagę podstawowe funkcje realizowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, tzn. działalność gwarancyjną i pomocową istotną rolę odgrywa ocena stanu zagrożeń w systemie bankowym. Ocena stanu zagrożeń obejmuje:

- ocenę zapotrzebowania na środki funduszu ochrony środków gwarantowanych i prognozowanie stawki wspomnianego funduszu,
- ocenę zapotrzebowania na środki pomocowe i prognozowanie stawki opłaty rocznej⁴.

W Bankowym Funduszu Gwarancyjnym sporządzane są oceny ratingowe banków, identyfikujące źródła generowanego zagrożenia. System ratingowy oceny banków uwzględnia analizę czynników sprawozdawczych oraz pozasprawozdawczych. Ocena czynników sprawozdawczych obejmuje analizę 13 wskaźników w 4 obszarach:

- efektywności (wskaźniki: rentowność aktywów netto, obciążenie wyniku działalności bankowej saldem rezerw, obciążenie wyniku działalności bankowej kosztami działania, częstotliwość strat miesięcznych netto w okresie ostatnich 12 miesięcy),
- wypłacalności (współczynnik wypłacalności, relacja straty skumulowanej netto do funduszy zasadniczych, relacja funduszy własnych do pasywów, relacja aktywów pracujących do pasywów kosztowych),
- jakości należności (udział należności zagrożonych w należnościach od sektora niefinansowego, sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pozostałych instytucji pośrednictwa finansowego, udział należności zagrożonych

⁴ M. Pyła, *Kierunki prac BFG w dziedzinie identyfikacji, oceny i prognozowania zagrożeń sytuacji finansowej banku*, referat przygotowany na seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na temat „System oceny i prognozowania zagrożeń oraz monitorowania sytuacji finansowej banków w działalności BFG”, Warszawa, 6.04.2006 r.

w należnościach od sektora finansowego – z wyłączeniem pozostałych instytucji pośrednictwa finansowego, częstotliwość miesięcznej dynamiki należności zagrożonych powyżej 105% w okresie ostatnich 12 miesięcy),

- jakości zobowiązań pozabilansowych (udział zobowiązań pozabilansowych udzielonych zagrożonych w zobowiązaniach pozabilansowych udzielonych ogółem, częstotliwość miesięcznej dynamiki zobowiązań pozabilansowych udzielonych zagrożonych powyżej 105%).

Do oceny wartości poszczególnych wskaźników zastosowano punktację ujemną, tzn. im bardziej niekorzystna wartość wskaźnika, tym większa co do wartości bezwzględnej liczba przypisanych mu punktów. Punktacja ma co do zasady charakter skokowo-ciągły, tzn. zróżnicowano ocenę poziomu wskaźników nie tylko w zależności od przedziału w jakim wskaźnik się znajduje, ale także od wartości wskaźnika.

Ocena ratingowa na podstawie danych pozasprawozdawczych jest przeprowadzana przy uwzględnieniu następujących czynników:

- wyników inspekcji nadzorczych i przeprowadzanych przez Fundusz,
- opinii audytora wydanej do sprawozdań finansowych banku,
- oceny inwestora strategicznego (w odniesieniu do banków komercyjnych),
- kondycji podmiotów powiązanych z bankiem kapitałowo lub organizacyjnie o znaczącym udziale w grupie kapitałowej (w odniesieniu do banków komercyjnych),
- pozostałych czynników wpływających bezpośrednio bądź pośrednio na sytuację ekonomiczno-finansową banku.

Wyżej zaprezentowany system wzbogacono m.in. o tzw. filtr płynności, który jest stosowany w odniesieniu do banków charakteryzujących się znaczącym stopniem zagrożenia. Filtr płynności w odniesieniu do banków komercyjnych posiada dwa wymiary (odnosi się do płynności strukturalnej i aktywności na rynku międzybankowym), a w stosunku do banków spółdzielczych jeden wymiar (tzn. dotyczy płynności strukturalnej). Wymiar struktury bilansu określony jest poprzez trzy wskaźniki: płynności strukturalnej ((gotówka, rachunki bieżące w NBP i innych bankach, rezerwa obowiązkowa, bony pieniężne i skarbowe)/(depozyty bieżące sektora niefinansowego oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych)), relację depozytów ogółem do należności ogółem netto, relację łatwo zbywalnych papierów wartościowych do depozytów sektora niefinansowego i instytucji samorządowych. Wymiar aktywności na rynku międzybankowym określany jest relacją lokat międzybankowych do depozytów międzybankowych oraz udziałem depozytów międzybankowych w sumie bilansowej⁵.

⁵ I. Sowińska, *Metodyka BFG w zakresie oceny zagrożeń sytuacji finansowej banków*, referat przygotowany na seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na temat „System oceny i prognozowania zagrożeń oraz monitorowania sytuacji finansowej banków w działalności BFG”, Warszawa, 6.04.2006 r.