

Nr 2/3 (3/4)

BEZPIECZNY BANK

CZASOPISMO POŚWIĘCONE ZAGADNIENIOM GWARANCJI
DEPOZYTÓW I BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO BANKÓW

ISSN 1429-2939

Warszawa 1998

BEZPIECZNY BANK

czasopismo poświęcone
zagadnieniom gwarancji
depozytów i bezpieczeństwa
finansowego banków

Kolegium redakcyjne:

prof. dr hab. Władysław Baka -
redaktor naczelny,
Kazimierz Beca
prof. dr Władysław L. Jaworski,
Ewa Kawecka-Włodarczyk,
prof. dr hab. Marek Safjan,
prof. dr hab. Jan Szambelańczyk

Sekretariat redakcji:

Tomasz Obal,
Beata Zdanowicz

Opracowanie graficzne:

Andrzej Koch

Korekta:

Ewa Stempniewicz

Łamanie:

Dariusz Stański - STAND`S

ISSN 1429-2939

Druk:

STARDRUK

Wydawca:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
00-901 Warszawa
pl. Defilad 1
tel. 656-63-16, 656-63-17,
656-63-90
fax 656-61-88
we współpracy z wydawnictwem
"Zarządzanie i Finanse".

W NUMERZE

A. Z działalności BFG - str. 3

1. Sprawozdanie z działalności BFG w 1997 roku (skrót) - str. 3

B. Problemy i poglądy - str. 47

1. Prognozy rozwoju sytuacji sektora bankowego do roku 2002 w świetle stabilności i bezpieczeństwa finansowego - Leszek Pawłowicz - str. 47
2. Przyszłość polskiego sektora bankowego (omówienie dyskusji) - str. 61
3. System gwarantowania depozytów a zachowania deponentów i banków (doświadczenia polskie i zagraniczne) - Jan Szambelańczyk - str. 65
4. Czynniki kształtujące postawy deponentów banków ze szczególnym uwzględnieniem systemu gwarantowania depozytów w świetle wyników badań sondażowych - Eugeniusz Śmiłowski - str. 90
5. Czynniki kształtujące postawy deponentów i politykę banków - (omówienie dyskusji) - str. 109

C. Nowe idee i rozwiązania - str. 115

1. Polski system gwarantowania depozytów bankowych a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EEC - Marek Safjan, Marek Grzybowski, Katarzyna Borowska - str. 115
2. Ekonomiczne aspekty dochodzenia polskiego systemu gwarantowania depozytów do wymogów Unii Europejskiej - Maria Pawełska - str. 139
3. Polski system gwarantowania depozytów a standardy Unii Europejskiej (omówienie dyskusji) - str. 160

D. Konsultacje dla banków - str. 165

1. Audyt wewnętrzny banku - Dariusz Lewandowski - str. 165

E. Z doświadczeń zagranicznych - str. 183

1. Włoski system gwarantowania depozytów - Tomasz Obal - str. 183
2. Ocena ryzyka portfela inwestycyjnego - rosnąca popularność modeli Value at Risk (VaR) - Tomasz Obal - str. 191

F. Miscellanea - str. 197

BEZPIECZNY BANK

A. About BFG Activity (BFG-the Bank Guarantee Fund) - p.

1. The report of BFG activity in 1997 (abbreviation) - p. 3

B. Problems and Opinions - p. 47

1. The forecasts of the situation in the banking system till 2002 in the light of stability and financial safety
- Leszek Pawłowicz - p. 47
2. The future of the Polish banking system (details of the discussion) - p. 61
3. The deposit guarantee system and behaviours of depositors and banks (Polish and foreign experience)
- Jan Szambelańczyk - p. 65
4. The factors shaping the behaviours of banks' depositors considering the deposit guarantee system in the light of the research results - Eugeniusz Śmiłowski - p. 90
5. The factors shaping depositor's behaviours and banks' policy (details of the discussion) - p. 109

C. New Ideas and Solutions - p. 115

1. The Polish deposit guarantee system and the Directive 94/19/EEC of The European Union - Marek Safjan, Marek Grzybowski, Katarzyna Borowska - p. 115
2. The economic aspects of the Polish deposit guarantee system achieving the European Union's requirements
- Maria Pawelska - p. 139
3. Polish deposit guarantee system and the European Union standards (details of the discussion) - p. 160

D. Consultations for banks - p. 165

1. The internal audit in banks - Dariusz Lewandowski - p.

E. Learning from foreign experience - p. 183

1. The deposit guarantee system in Italy
- Tomasz Obal - p. 183
2. The evaluation of investment portfolio's risk
- growing popularity of the Value at Risk models (VaR)
- Tomasz Obal - p. 191

F. Miscellanea - p. 197

Z działalności BFG

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO W 1997 ROKU

(Skrót)

Ustawowymi organami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są Rada i Zarząd.

W 1997 roku Rada Funduszu działała w składzie osobowym nieco zmienionym w porównaniu ze składem powołanym w kwietniu 1995 roku na czteroletnią kadencję, w trybie określonym w art. 6 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Z dniem 1 grudnia 1997 r. na miejsce Marka Safjana, powołanego w skład Trybunału Konstytucyjnego, do Rady powołany został Tomasz Dybowski:

Przewodniczący Rady:
Członkowie Rady:

Władysław Baka
Katarzyna Borowska
Tomasz Dybowski (od 1 grudnia)
Krystyna Góral
Marek Grzybowski
Władysław Jaworski
Stanisław Kasiewicz
Barbara Kowalska
Marek Safjan (do 30 listopada)
Jan Szambelańczyk
Tadeusz Żywczak

W 1997 roku Zarząd Funduszu działał w składzie powołanym w kwietniu 1995 roku przez Radę Funduszu na trzyletnią kadencję, w trybie określonym w art. 9 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym:

Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczyk
Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska
Członkowie Zarządu: Bożena Chełmińska
Andrzej Jankowski
Maria Pawelska

**I. ROZWÓJ SYTUACJI W SEKTORZE BANKOWYM W 1997 ROKU –
WPLYW NA DZIAŁALNOŚĆ BANKOWEGO FUNDUSZU
GWARANCYJNEGO**

Sytuacja finansowa polskiego sektora bankowego zostanie omówiona oddzielnie dla banków komercyjnych i spółdzielczych ze względu na odmienne prawno-instytucjonalne formy ich działalności oraz procesy zmian strukturalnych, które miały miejsce w 1997 roku.

1. Sytuacja finansowa banków komercyjnych

W dniu 31 grudnia 1997 roku prowadziło działalność 88 banków komercyjnych (w tym 7 w stanie likwidacji lub upadłości), a działalność jednego banku była zawieszona.

W 1997 roku pięć banków, w tym dwa regionalne, uzyskały zgodę Prezesa Narodowego Banku Polskiego na prowadzenie działalności. Były to: Bank of America (Polska) SA, FIAT Bank SA, Volkswagen Bank SA, Dolnośląski Bank Regionalny SA oraz Rzeszowski Bank Regionalny SA. Warunkiem udzielenia licencji bankom z kapitałem zagranicznym było ich zaangażowanie w proces sanacji polskiego sektora bankowego. Ponadto rozpoczęły działalność dwa banki: Berliner Bank (Polska) SA i Ford Bank (Polska) SA, które licencję na prowadzenie działalności uzyskały w 1996 r.

Postawiono w stan likwidacji jeden bank komercyjny – Bank Powierniczo-Gwarancyjny SA¹⁾, oraz podjęto decyzję o zawieszeniu działalności Savim Banku Depozytowo-Kredytowego SA z jednoczesnym wnioskiem o ogłoszenie upadłości.

Rok 1997 był kolejnym rokiem przejęć i fuzji banków: m.in. Powszechny Bank Kredytowy SA w Warszawie przejął Bank Morski SA; Kredyt Bank SA przejął Polski Bank Inwestycyjny SA i nabył akcje Prosper Banku SA. W wyniku fuzji powstały jakościowo nowe banki: Kredyt Bank PBI SA oraz BIG Bank Gdański SA. Banki komercyjne przejęły ponadto 14 banków spółdzielczych. Poza tym średnie i małe banki zawiązały tzw. grupę G12²⁾, która po utworzeniu zrzeszenia nosi się z zamiarem uruchomienia wspólnego banku hipotecznego. Prace koordynacyjne Grupy prowadzi Bank Komunalny SA w Gdyni.

W 1997 roku doszło do prywatyzacji dwóch banków – spółek Skarbu Państwa: Banku Handlowego w Warszawie SA oraz Powszechnego Banku Kredytowego SA w Warszawie. Akcje obu banków zostały dopuszczone do publicznego obrotu. W końcu roku na giełdzie było notowanych 15 banków.

W 1997 roku suma bilansowa banków komercyjnych wzrosła o 27,9%. W okresie tym wynik finansowy netto uległ zwiększeniu nominalnie o 6,1%, co w ujęciu realnym (przy 13,2% inflacji) oznacza jego realny spadek o 6,3%.

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące banków komercyjnych w latach 1996–1997 (w mln zł)

Kategoria	1996	1997	Wskaźnik wzrostu 1996 = 100%
Fundusze własne brutto	15.706,3	20.234,5	28,8%
Suma bilansowa netto	187.973,6	240.322,1	27,8%
W tym: należności ogółem brutto	96.601,3	136.130,4	40,9%
kredyty netto dla podmiotów niefinansowych	65.756,3	91.786,3	39,6%
należności zagrożone	9.765,9	10.582,1	8,4%
papiery wartościowe	61.318,5	64.465,3	5,1%
depozyty podmiotów niefinansowych	110.958,5	143.434,0	29,3%
Przychody	33.618,6	42.906,8	27,6%
Koszty	27.424,5	36.447,0	32,9%
Wynik finansowy brutto	6.194,1	6.457,2	4,2%
Wynik finansowy netto	4.277,8	4.538,5	6,1%
ROA = zysk netto / suma bilansowa	2,3%	1,9%	-0,4
Wskaźnik poziomu kosztów = koszty / przychody	81,5%	84,9%	3,4
Rentowność obrotu brutto = zysk brutto / przychody	18,4%	15,0%	-3,4
Rentowność obrotu netto = zysk netto / przychody	12,7%	10,6%	-2,1
Należności zagrożone / należności ogółem brutto	10,1%	7,8%	-2,3

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

W porównaniu do dnia 31 grudnia 1996 r. obniżyły się wskaźniki rentowności obrotu i rentowności aktywów, jednak ich bezwzględny poziom w dalszym ciągu jest wysoki.

Przyczyną pogorszenia się wyników banków jest zmiana relacji kosztów do przychodów. Wolniejszy wzrost przychodów niż kosztów wynikał m.in. z:

- ❖ dwukrotnego podwyższenia w I półroczu 1997 roku stóp rezerw obowiązkowych od depozytów (rezerwy te nie są oprocentowane),
- ❖ podwyższenia od 4 sierpnia 1997 roku oprocentowania kredytów banku centralnego oraz konkurencji Narodowego Banku Polskiego w zakresie przyjmowania depozytów od ludności.

Bezpieczny Bank

W strukturze kosztów ważną rolę odgrywają koszty działania banku, w których przeważają zdecydowanie wynagrodzenia z narzutami (około 60% kosztów działania). Radykalne obniżenie realnych zarobków pracowników banków w celu zmniejszenia kosztów nie jest możliwe, a zatem jedynym rozwiązaniem pozostaje przyspieszenie procesu automatyzacji w bankach, co jest przedsięwzięciem bardzo kosztownym.

Z drugiej strony, w dalszym ciągu zmniejsza się udział należności zagrożonych w należnościach ogółem brutto, co potwierdza, iż podjęta przez banki polityka poprawy stanu portfela kredytowego przynosi efekty. O ile suma bilansowa wzrosła o 27,9% (13,0% w ujęciu realnym), rezerwy celowe wykazały dynamikę 8,4% nominalnie, czyli realnie zmniejszyły się o 4,3%.

W 1997 roku miał miejsce znaczący przyrost akcji kredytowej; wyniósł on 39,6%, co spowodowało zmniejszenie przyrostu wartości portfela papierów wartościowych. Wzrósł udział kredytów netto dla podmiotów niefinansowych w sumie bilansowej netto z 35,0% na koniec 1996 roku do 38,2% według stanu na 31 grudnia 1997 roku.

Tabela 2. Struktura aktywów banków komercyjnych w latach 1996–1997

Kategoria	1996	1997	Zmiana
	%	%	pkt. proc.
Kredyty netto dla podmiotów niefinansowych	35,0	38,2	3,2
Papiery wartościowe	32,6	26,8	-5,8

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Przyrost nominalny depozytów podmiotów niefinansowych wyniósł 29,3%, natomiast realny 14,2%. Udział tych depozytów w pasywach zwiększył się nieznacznie z 59,0% do 59,7%.

W dalszym ciągu występuje proces zwiększania się udziału kapitału zagranicznego w funduszach własnych banków. Według stanu na koniec grudnia 1997 roku osiągnął on udział 41,5%, podczas gdy rok wcześniej nie przekraczał 30%. Tak silny udział kapitału zagranicznego oznacza przejmowanie kontroli nad polskim sektorem finansowym, a w rezultacie nad całą gospodarką przez podmioty zagraniczne. Długookresowe konsekwencje tego faktu są obecnie trudne do oszacowania. Z jednej strony kapitał zagraniczny zwiększa niewątpliwie stopień nowoczesności gospodarki, przyczyniając się do wzrostu produktywności czynników wytwórczych, z drugiej uzależnia jej wzrost od decyzji podejmowanych w ośrodkach zagranicznych.

Kapitał zagraniczny, zaangażowany w 43 bankach w polskim sektorze bankowym, pochodził głównie z: Niemiec (ponad 33%), Stanów Zjednoczonych, Holandii, Austrii i Francji. W 29 bankach udział tego kapitału był większościowy, natomiast w 14 mniejszościowy.

Z działalności BFG

Tabela 3. Struktura własnościowa kapitału akcyjnego banków komercyjnych w dniu 31 grudnia

Kategoria	1996	1997	Zmiana
	%	%	pkt. proc.
Kapitał polski	70,2	58,5	-11,7
Kapitał zagraniczny	29,8	41,5	11,7

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Banki z dominującym kapitałem zagranicznym rejestrują bardzo dynamiczny wzrost skali działalności, który po części wynika z niskiego pułapu, od którego rozpoczęła się ich ekspansja. W dniu 31 grudnia 1997 r. dysponowały one 169 oddziałami. Efektywność tych banków w porównaniu z bankami z przewagą kapitału polskiego jest niższa, czego przyczyną są wysokie koszty związane z rozpoczynaniem i rozwojem działalności. Biorąc pod uwagę, że banki z dominującym kapitałem zagranicznym stopniowo będą zwiększać rentowność w związku z wyższą jednostkową efektywnością świadczonych usług, można spodziewać się dalszego wypierania przez nie kapitału polskiego z rynku usług finansowych.

Tabela 4. Udział w sektorze bankowym banków komercyjnych z dominującym kapitałem polskim oraz banków z przewagą kapitału zagranicznego według wybranych pozycji w latach 1996–1997

Pozycja	Banki z dominującym kapitałem polskim			Banki z przewagą kapitału zagranicznego		
	1996	1997	Relatywna zmiana udziału	1996	1997	Relatywna zmiana udziału
	(1)	(2)	(2) / (1)	(3)	(4)	(4) / (3)
	udział w %	udział w %	pkt. proc.	udział w %	udział w %	pkt. proc.
Suma bilansowa	85,6	84,3	-1,5	14,4	15,7	9,0
Fundusze własne brutto	78,0	74,8	-4,1	22,0	25,2	14,5
Fundusze własne netto	72,8	71,6	-1,6	27,2	28,4	4,4
Przychody	84,9	81,6	-3,9	15,1	19,4	28,5
Koszty	85,0	81,2	-4,5	15,0	18,8	25,3
Depozyty sektora niefinansowego	87,1	86,6	-0,6	12,9	13,4	3,9
Kredyty sektora niefinansowego	82,9	80,7	-2,7	17,1	19,3	12,9

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Bezpieczny Bank

Tabela 5. Porównanie wyników finansowych banków komercyjnych z dominującym kapitałem polskim z bankami z przewagą kapitału zagranicznego w latach 1996–1997

Kategoria	Banki z dominującym kapitałem polskim			Banki z przewagą kapitału zagranicznego		
	1996	1997	Zmiana	1996	1997	Zmiana
	(1)	(2)	(2) – (1)	(3)	(4)	(4) – (3)
	%	%	pkt. proc.	%	%	pkt. proc.
Wynik finansowy brutto	19,3	15,3	-4,0	19,7	13,3	-6,4
Wynik finansowy netto	13,6	10,6	-3,0	12,3	8,4	-3,9

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Dotychczas banki z przewagą kapitału zagranicznego są istotnie mniejsze od banków z dominującym kapitałem polskim. Średnia wartość aktywów netto w końcu roku sprawozdawczego w banku z dominującym kapitałem polskim wynosiła 3.821,7 mln zł, podczas gdy w banku z przewagą kapitału zagranicznego 1.348,3 mln zł, tj. o 64,7% mniej.

Udział należności zagrożonych w bankach z przewagą kapitału zagranicznego jest zbliżony do ich udziału w bankach z dominującym kapitałem polskim (11,2% w stosunku do 10,3%), choć zdecydowanie mniejszy jest udział należności straconych (2,7% w stosunku do 5,9%).

2. Sytuacja finansowa banków spółdzielczych

W dniu 31 grudnia 1997 roku prowadziło działalność 1296 banków spółdzielczych. W stosunku do roku 1996 liczba banków spółdzielczych zmniejszyła się o 99. Wśród nich:

- ❖ w stosunku do 6 banków sądy ogłosiły upadłość,
- ❖ 13 banków zostało przejętych przez banki komercyjne,
- ❖ 80 banków zostało przejętych przez inne banki spółdzielcze.

Procesy konsolidacyjne w sektorze spółdzielczym miały istotne znaczenie. W ich wyniku liczne banki, zwłaszcza niewielkich rozmiarów, których szanse na efektywne prowadzenie samodzielnej działalności były znikome, zostały wchłonięte przez banki o dobrej sytuacji ekonomicznej (spółdzielcze i komercyjne). W rezultacie szereg banków spółdzielczych, które były poważnie zagrożone niewypłacalnością i upadłością, a w najlepszym razie stałyby się beneficjentami pożyczek z Funduszu, zniknęło jako samodzielnie funkcjonujące instytucje finansowe.

W dniu 31 grudnia 1997 roku zawieszona była działalność 5 banków spółdzielczych.

Z działalności BFG

Tabela 6. Banki spółdzielcze zawieszono (stan na 31 grudnia 1997 roku)

Lp.	Nazwa banku	Zrzeszenie	Województwo	Data zawieszenia	Kwota depozytów mln zł
1	BS Ostrowice	Bałtycki Bank Regionalny SA	koszalińskie	22.11.1996	1,3
2	BS Tryńcza	Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA	przemyskie	18.06.1997	0,6
3	BS Pruchnik	Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA	przemyskie	29.08.1997	1,2
4	BS Resko	Bałtycki Bank Regionalny SA	szczecińskie	29.12.1997	1,6
5	BS Wądroże Wielkie	BGŻ SA	legnickie	31.12.1997	1,9
					6,6

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Znacznie obniżyła się liczba upadłości banków spółdzielczych.

Tabela 7. Upadłości banków spółdzielczych w latach 1995–1997

Rok	1995	1996	1997
Liczba upadłości	57	30	6

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Tabela 8. Banki spółdzielcze, których upadłość ogłoszono w 1997 roku

Lp.	Nazwa banku	Zrzeszenie	Województwo	Data upadłości
1	BS Kamień Pomorski	BGŻ SA	szczecińskie	30.05.1997
2	BS Przybiernów	BGŻ SA	szczecińskie	12.06.1997
3	BS Łęczycze	Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny SA	gdańskie	13.06.1997
4	BS Dubienka	Lubelski Bank Regionalny SA	chełmskie	25.09.1997
5	BS Kołobrzeg	Bałtycki Bank Regionalny SA	koszalińskie	05.11.1997
6	BS Ceków Kolonia	Gospodarczy Bank Wielkopolski SA	kaliskie	19.12.1997

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

Bezpieczny Bank

W końcu grudnia 1997 roku 287 banków spółdzielczych realizowało programy naprawcze, co stanowi 22,2% ich ogólnej liczby (w roku poprzednim udział ten wynosił 31,9%).

W 1997 roku zakończył się proces tworzenia trójszczeblowej struktury bankowości spółdzielczej. Licencję otrzymały Dolnośląski Bank Regionalny SA i Rzeszowski Bank Regionalny SA. Poza strukturą, o której mowa w ustawie o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej z 24 czerwca 1994 roku, pozostają dwa banki zrzeszające: Bank Unii Gospodarczej SA i Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA. Główny cel ustawy, jakim jest konsolidacja finansowa banków spółdzielczych, nie został dotąd osiągnięty.

Restrukturyzacja banków spółdzielczych w ramach struktury trójszczeblowej jest wspierana przez wykup należności nieregularnych banków spółdzielczych przez banki regionalne oraz wsparcie kapitałowe banków regionalnych przy wykorzystaniu obligacji restrukturyzacyjnych. Ogółem przeznaczonych zostało na ten cel 296.180 sztuk obligacji o wartości nominalnej 296,2 mln zł. Do końca 1997 roku rozdysponowano 192,3 mln zł obligacji (64,9% całej puli), z czego 61,0 mln zł (31,7%) zostało przeznaczonych na zwiększenie kapitału rezerwowego banków regionalnych, natomiast 131,3 mln zł (68,3%) na restrukturyzację wierzytelności banków spółdzielczych. Oznacza to, że ponad 100 mln zł z początkowej wartości obligacji pozostaje nie wykorzystane i świadczy o opóźnieniu w stosunku do założeń przyjętych w ustawie o restrukturyzacji z 24 czerwca 1994 r.

Tabela 9. Podział obligacji restrukturyzacyjnych w układzie zrzeczeń do końca 1997 roku

mln zł

Zrzeszenie	Obligacje na zwiększenie kapitału rezerwowego	Obligacje na restrukturyzację wierzytelności banków	Razem
Bałtycki Bank Regionalny SA	7,0	6,7	13,7
Dolnośląski Bank Regionalny SA	7,0	9,8	16,8
Gospodarczy Bank Wielkopolski SA	7,0	51,7	58,7
Lubelski Bank Regionalny SA	7,0	8,8	15,8
Małopolski Bank Regionalny SA	7,0	11,5	18,5
Mazowiecki Bank Regionalny SA	7,0	16,6	23,6
Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny SA	7,0	16,3	23,3
Rzeszowski Bank Regionalny SA	5,0	1,1	6,1
Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny SA	7,0	8,8	15,8
Razem	61,0	131,3	192,3

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

Z działalności BFG

Sytuacja finansowa banków spółdzielczych w 1997 roku była zbliżona do sytuacji banków komercyjnych. O ile jednak wskaźniki rentowności w przypadku banków komercyjnych uległy zmniejszeniu, to w bankach spółdzielczych uległy nieznacznej poprawie. Gdyby nie odmienne sfery działalności obu grup banków można by wyciągnąć wniosek, iż w polskim sektorze bankowym ma miejsce zjawisko wyrównywania się stopy zysku.

Tabela 10. Podstawowe dane dotyczące banków spółdzielczych w latach 1996-1997 (w mln zł)

Kategoria	1996	1997	Wskaźnik wzrostu 1996 = 100%
Fundusze własne brutto	803,2	1.012,3	26,0%
Suma bilansowa netto	9.124,6	11.278,3	23,6%
W tym: należności ogółem brutto	7.123,5	8.522,6	19,6%
kredyty netto dla podmiotów niefinansowych	4.179,4	5.275,8	26,2%
należności zagrożone	262,6	223,6	-14,8%
papiery wartościowe	730,5	1.161,4	59,0%
depozyty podmiotów niefinansowych	6.348,6	7.859,0	23,8%
Przychody	1.883,0	2.365,7	25,6%
Koszty	1.617,6	2.014,2	24,5%
Wynik finansowy brutto	264,9	351,5	32,7%
Wynik finansowy netto	170,6	227,9	33,6%
ROA = zysk netto / suma bilansowa	1,9%	2,0%	0,1
Wskaźnik poziomu kosztów = koszty / przychody	85,9%	85,1%	-0,8
Rentowność obrotu brutto = zysk brutto / przychody	14,1%	14,9%	0,8
Rentowność obrotu netto = zysk netto / przychody	9,1%	9,6%	0,5
Należności zagrożone / należności ogółem brutto	3,7%	2,6%	-1,1

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

W 1997 r. wynik finansowy netto banków spółdzielczych zwiększył się o 33,6%. Główną przyczyną było rozwiązanie rezerw celowych, które mogło być dokonane dzięki wykupowi zagrożonych wierzytelności banków spółdzielczych

Bezpieczny Bank

przez banki regionalne poprzez wykorzystanie obligacji restrukturyzacyjnych. Odnotować należy także polepszenie relacji kosztów do przychodów (wskaźnik zmalał z 85,9% według stanu na 31 grudnia 1996 roku do 85,1% według stanu na 31 grudnia 1997 roku).

3. Wpływ sytuacji sektora bankowego na ewolucję zadań BFG

Zadania, przed którymi stoi Bankowy Fundusz Gwarancyjny, są uzależnione od kondycji ekonomiczno-finansowej sektora bankowego. Od 1996 roku maleje liczba zawieszonych i upadłości w sektorze bankowym. Nadal maleje również liczba banków realizujących programy naprawcze.

Tabela 11. Banki w sytuacji zagrożenia w latach 1995–1997 (stan na dzień 31 grudnia)

Banki	Banki komercyjne		Banki spółdzielcze	
	zawieszona działalność	realizacja programu naprawczego	zawieszona działalność	realizacja programu naprawczego
1995	1	27	14	659
1996	0	17	8	458
1997	1	10	5	287

Źródło: Dane NBP; opracowanie własne.

W tej sytuacji główny ciężar działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przesuwają się z realizacji wypłat środków gwarantowanych na działalność pomocową kierowaną do banków zagrożonych niewypłacalnością. Potwierdzają to liczby: w 1997 roku prawie trzykrotnie w stosunku do roku 1996 wzrosły wypłaty z funduszu pomocowego. Udzielana pomoc przyczynia się do poprawy kondycji ekonomicznej banków, podtrzymując tym samym zaufanie do sektora bankowego.

Podstawowy problem stanowi w dalszym ciągu stosunkowo duża liczba banków, w przypadku których współczynnik wypłacalności nie osiąga przewidywanego poziomu 8%. Banki te wymagają dokapitalizowania, a jedną z pośrednich jego form jest pomoc oferowana przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, dzięki której banki mogą poprawić wynik finansowy i podnieść poziom współczynnika wypłacalności. Choć rozmiary koniecznego dokapitalizowania ulegają zmniejszeniu, w dalszym ciągu stanowią poważną kwotę rzędu ponad 1,5 mld zł (8,1% w stosunku do funduszy własnych brutto całego sektora bankowego).

Najbardziej efektywną formą poprawy sytuacji banków o zagrożonej wypłacalności jest wspomaganie procesów ich przyłączania przez banki silnie ekonomicznie. W efekcie procesów konsolidacyjnych stopień zagrożenia w skali ogólnej ulega zmniejszeniu. Powstają banki większych rozmiarów, którym łatwiej będzie

Z działalności BFG

Tabela 12. Potrzeby dokapitalizowania banków (stan na dzień 31 grudnia)

mln zł

Banki	1996	1997	Zmiana
Banki komercyjne	1.563,0	1.427,6	-135,4
Banki spółdzielcze	155,5	94,4	-61,1
Razem	1.718,5	1.522,0	-196,5

Źródło: Dane NBP.

utrzymać się na rynku usług finansowych, zwłaszcza w obliczu konkurencji ze strony banków zagranicznych.

W ramach działalności pomocowej Bankowy Fundusz Gwarancyjny aktywnie wspierał procesy konsolidacyjne, choć w 1997 roku dobrze przygotowanych projektów fuzji było relatywnie niewiele. W roku następnym pożyczki na przejęcie banku powinny zdecydowanie dominować nad pożyczkami na samodzielną sanację.

II. WYPŁATY DEPOZYTÓW GWARANTOWANYCH

1. Realizacja wypłat środków gwarantowanych

W 1997 r. do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wpłynęły listy deponentów z 9 upadłych banków, w tym:

- ❖ z 4 banków spółdzielczych, których upadłość ogłoszono w 1996 r. oraz
- ❖ z 5 banków spółdzielczych, których upadłość ogłoszono w 1997 r.

Do końca 1997 r. Zarząd Funduszu podjął 8 uchwał o przekazaniu syndykom banków kwot na wypłatę środków gwarantowanych dla deponentów. Na koniec roku pozostawała w trakcie analizy lista deponentów jednego z banków spółdzielczych, która została przedłożona przez syndyka w Biurze Funduszu w dniu 29 grudnia³⁾.

Suma depozytów należących do osób fizycznych i niefinansowych podmiotów gospodarczych zgromadzonych w bankach, w stosunku do których Zarząd BFG podjął uchwały w sprawie przekazania kwot na wypłatę środków gwarantowanych w 1997 r., osiągnęła wielkość 11,2 mln zł. Depozyty gwarantowane przez Fundusz stanowiły 57% wykazanego wyżej stanu depozytów ogółem zgromadzonych w tych bankach.

W 1997 roku wypłaty środków gwarantowanych otrzymało 10.418 deponentów. Łącznie w okresie od powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego środki na wypłaty przekazano dla ponad 159 tys. deponentów. Kwota wypłat środków gwarantowanych w 1997 r. wyniosła ponad 6,4 mln zł. Z kwoty tej 4,7 mln zł sfinansowane zostało z funduszy ochrony środków gwarantowanych

Bezpieczny Bank

utworzonych przez podmioty objęte systemem, 1,1 mln zł ze środków odzyskanych przez BFG z mas upadłości banków oraz 0,6 mln zł ze środków płynnych, które pozostawały w dyspozycji syndyków upadłych banków realizujących wypłaty środków gwarantowanych.

Tabela 13. Wypłaty środków gwarantowanych w 1997 r. deponentom upadłych banków (w zł)

Lp.	Nazwa banku	Kwota wypłat z funduszy ochrony środków gwarantowanych	Kwota przekazana ze środków odzyskanych przez BFG z masy upadłości banku	Kwota wypłat ze środków płynnych masy upadłości banku
1	BS w Komprachcicach	771.645,02	0,00	4.678,36
2	BS w Gorzkowie	363.507,50	0,00	1802,88
3	BS w Sławie	0,00	313.642,79	0,00
4	BS w Gryfowie Śląskim	1.757.941,30	341.949,54	8.053,81
5	BS w Kamieniu Pomorskim	664.600,07	0,00	260.809,33
6	BS w Przybiernowie	831.231,27	0,00	91.677,86
7	BS w Łęczycach	269.263,12	0,00	252.028,80
8	BS w Dubience	0,00	491.057,53	24.327,89
	Ogółem	4.658.188,28	1.146.649,86	643.378,93

Źródło: Dane BFG.

2. Sprawność realizacji wypłat

Średni czas oczekiwania deponentów na wypłatę środków gwarantowanych po ogłoszeniu upadłości banku wyniósł w 1997 roku 83 dni⁴⁾, przy czym w poszczególnych bankach wahał się od 40 (BS w Dubience) do 115 dni (BS w Gorzkowie). W porównaniu z rokiem 1996, kiedy czas ten wynosił średnio 116 dni, dokonany został znaczący postęp.

Jako skrajny na tym tle należy potraktować przypadek Banku Spółdzielczego w Gryfowie Śląskim, w którym – z przyczyn niezależnych od Funduszu – czas oczekiwania deponentów na wypłatę środków gwarantowanych wyniósł 446 dni. Wpłynął na to fakt umorzenia postępowania upadłościowego wobec tego banku, gdyż jego majątek nie wystarczał na pokrycie kosztów takiego postępowania. Dał tutaj o sobie znać brak ustawowego wskazania podmiotu zobowiązanego do sporządzenia listy deponentów w takich szczególnych przypadkach. Fundusz podejmował szereg działań zmierzających do rozwiązania tej sytuacji i skrócenia czasu oczekiwania deponentów na należne im środki. Dopiero po wyznaczeniu

Z działalności BFG

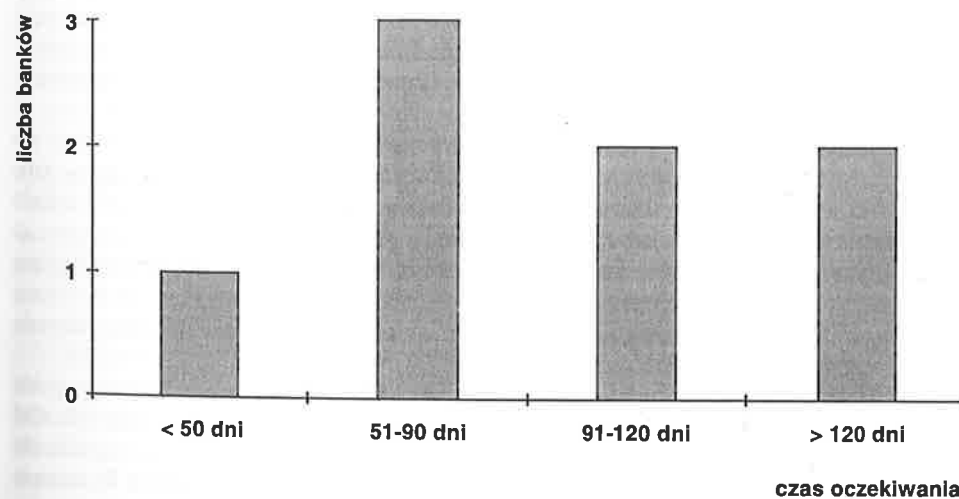
przez sąd kuratora banku możliwe było przygotowanie listy deponentów i przekazanie środków na wypłaty dla deponentów.

Czas oczekiwania deponentów na wypłatę środków gwarantowanych jest sumą następujących okresów:

- ❖ przygotowania listy przez syndyka;
- ❖ analizy listy przez Fundusz;
- ❖ przygotowania, podjęcia oraz opublikowania przez Zarząd Funduszu uchwały o przekazaniu syndykowi kwot na wypłatę środków gwarantowanych;
- ❖ zgromadzenia środków pieniężnych pochodzących z wpłat banków;
- ❖ przekazania środków pieniężnych syndykowi;
- ❖ wypłaty deponentom zgodnie z terminarzem wypłat.

W 1997 r. opracowanie list deponentów zajmowało syndykom przeciętnie 53 dni przy 30-dniowym terminie określonym w ustawie. Na przekroczenie okresu ustawowego decydujący wpływ miały trudności, jakie napotykali syndycy niektórych banków przy sporządzaniu list deponentów, wynikające przede wszystkim z wadliwego stanu ksiąg banków, a także z ograniczonego zakresu informatyzacji prac. Analiza list deponentów pod kątem zgodności z wymaganiami ustawy dokonywana w BFG trwała przeciętnie 7 dni przy 14 dniach przewidzianych w ustawie. W nielicznych przypadkach konieczne okazywało się zwrócenie list syndykowi, których zadaniem było ich skorygowanie lub powtórne sporządzenie. Tym samym niezbędna była ich ponowna analiza w BFG. Od podjęcia przez Zarząd BFG uchwały do przekazania syndykowi środków upływało średnio 19 dni. W okresie tym podmioty objęte systemem gwarantowania dokonywały obowiązujących je wpłat.

Czas oczekiwania deponentów na wypłatę środków gwarantowanych w bankach po ogłoszeniu ich upadłości w 1997 r. obrazuje poniższy diagram:



W 1997 r. nastąpiło skrócenie okresu między dniem ogłoszenia upadłości banku a rozpoczęciem wypłat środków gwarantowanych. Przykładem obrazującym sprawność realizacji gwarancji jest sytuacja deponentów czterech banków, których upadłość sądy ogłosiły pod rządami znowelizowanej ustawy o BFG. Deponenci tych banków otrzymali środki gwarantowane w terminie krótszym niż trzy miesiące od dnia ogłoszenia upadłości. Podjęcie przez Zarząd BFG uchwały o ich przekazaniu następowało w około dwa miesiące po dniu upadłości banku. Znaczący wpływ na usprawnienie i skrócenie procesu realizacji gwarancji miał fakt szybkiego nawiązywania przez BFG kontaktów z bankami w okresie zawieszenia ich działalności przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, dzięki czemu możliwe stało się podejmowanie współpracy z syndykami z chwilą ogłoszenia upadłości banku.

Do usprawnienia sporządzania i analizy list deponentów przyczyniło się również opracowanie przez Fundusz specjalnego programu komputerowego, przekazywanego syndykom, czemu często towarzyszyło wypożyczenie komputera z BFG.

3. Nadzorowanie realizacji wypłat

Bankowy Fundusz Gwarancyjny na bieżąco kontrolował proces realizacji wypłat kwot gwarantowanych przekazanych do dyspozycji syndyków. W 1997 r. w 9 bankach przeprowadzono kontrole zgodności dokonywanych wypłat z postanowieniami uchwał Zarządu BFG. Wyniki kontroli wykazały nieliczne uchybienia, nie rzutujące na ogólnie pozytywną ocenę realizacji wypłat.

Po zakończeniu wypłat prowadzonych przez syndyków środki nie pobrane przez deponentów powinny być w całości zwrócone Funduszowi. Zgodnie z ustawą Fundusz zobowiązany jest przez okres 5 lat do dokonywania bezpośrednich wypłat kwot gwarantowanych na rzecz uprawnionych deponentów na ich wniosek⁶⁾. Do końca 1997 r. syndycy wszystkich banków, którym Fundusz przekazał środki na wypłaty dla deponentów, dokonali rozliczenia otrzymanych kwot. Zwrócona przez nich kwota – jako nie podjęta przez deponentów – wyniosła 1,7 mln zł.

W 1997 r. po odbiór należnych środków gwarantowanych bezpośrednio do BFG zwróciło się 277 deponentów z 56 banków. Ogółem wypłacono z tego tytułu 0,2 mln zł. Zobowiązania Funduszu wobec deponentów, którzy nie podjęli należnych im środków gwarantowanych, wynosiły na koniec 1997 r. 1,3 mln zł w stosunku do 52.446 osób. Średnia wielkość nie odebranej kwoty przypadająca na jednego deponenta wynosi 24,8 zł. W związku z zaistniałą sytuacją Fundusz przystąpił do indywidualnego powiadamiania deponentów o możliwości odbioru środków gwarantowanych bezpośrednio z BFG.

W 1997 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny odzyskał z mas upadłości banków wierzytelności z 6 banków spółdzielczych w łącznej kwocie 1,1 mln zł. Od początku działalności BFG do końca 1997 r. – w wyniku podziału masy upadłości – dwa banki spółdzielcze zwróciły całość kwot przekazanych im przez Fundusz.

Natomiast łącznie kwota dotychczas odzyskana przez Fundusz z mas upadłości banków wynosi 2,0 mln zł, co stanowi 1,5% ogólnej kwoty przekazanej z funduszy ochrony środków gwarantowanych na wypłaty deponentom. Środki odzyskane z mas upadłości banków są – zgodnie z ustawą o BFG – ponownie wykorzystywane na wypłaty środków gwarantowanych dla deponentów kolejnych upadłych banków, zmniejszając tym samym wypłaty z utworzonych przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych.

III. POMOC FINANSOWA DLA BANKÓW

1. Warunki udzielania pomocy finansowej

Doświadczenia zgromadzone w praktyce wskazały na potrzebę nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, m.in. w zakresie warunków udzielania pomocy bankom. Przepisy znowelizowanej ustawy weszły w życie 14 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z art. 20 ustawy o BFG, warunkami udzielenia pomocy są w szczególności⁶⁾:

- ❖ przedstawienie wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego działalności banku ubiegającego się o pomoc, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy na przejęcie banku, połączenie się banków lub zakup akcji (udziałów) innego banku – wyników badania sprawozdań finansowych obu banków,
- ❖ pozytywnie zaopiniowany przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego program postępowania uzdrawiającego lub w przypadku przejęcia, połączenia się banków, zakupu akcji (udziałów) innego banku – pozytywna opinia Prezesa NBP o celowości tych działań,
- ❖ wykazanie, że wysokość wnioskowanej pożyczki, gwarancji lub poręczenia jest nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tym podmiocie, liczona jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów banku, a w przypadku wnioskowania o udzielenie pomocy finansowej w celu przejęcia lub połączenia z innym bankiem – nie wyższa niż suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym,
- ❖ wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego.

Rada Funduszu, zgodnie z upoważnieniem zawartym w ustawie o BFG (art. 7 ust. 2 pkt 6), w 1995 r. określiła „Zasady i formy udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym systemem gwarantowania” oraz – działając w oparciu o delegację zawartą w statucie BFG (§ 16 ust. 1) – w końcu 1996 r. podjęła uchwałę określającą „Warunki i tryb udzielania pomocy bankom w roku 1997”.

W 1997 roku oprocentowanie pożyczki udzielonej przez Fundusz wynosiło 1/3 stopy redyskonta weksli określonej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego i zmieniało się wraz ze zmianą tej stopy. Według stanu na koniec 1997 r., przy stopie redyskonta weksli wynoszącej 24,5% w stosunku rocznym, oprocentowanie pożyczek z BFG dla banków komercyjnych wynosiło 8,167%. Dla banków spół-

dzielczych ustalono jeszcze bardziej korzystne warunki. Oprocentowanie pożyczki dla tej grupy banków wynosiło bowiem połowę wskazanej wyżej wielkości, czyli według stanu na koniec 1997 r. – 4,083%. Wielkość prowizji dla banków komercyjnych ustalono w wysokości 0,3% kwoty pożyczki, natomiast dla banków spółdzielczych 0,1%. Maksymalny okres korzystania z pożyczki wynosi 10 lat. Wypłata pożyczki następowała jednorazowo lub w transzach. Naliczanie i pobieranie odsetek odbywało się w okresach kwartalnych, a spłaty pożyczki w ratach kwartalnych lub półrocznych. Dopuszczano także możliwość karencji w spłacie pożyczki.

W stosunku do obowiązujących w 1996 r. warunków udzielania pomocy zwiększone zostały preferencje dla banków spółdzielczych (oprocentowanie pożyczki wynosiło wówczas 0,8 z 1/3 stopy redyskonta weksli, natomiast prowizja 0,3% kwoty pożyczki).

Stosowanie przez Fundusz korzystniejszych od rynkowych warunków oprocentowania pożyczek, które w przeważającej większości wykorzystywane są na zakup papierów wartościowych, pozwala bankom na osiąganie wysokiej marży odsetkowej. W 1997 r. różnica pomiędzy oprocentowaniem papierów wartościowych i pożyczki wynosiła w przypadku banków komercyjnych ok. 15 punktów procentowych, natomiast dla banków spółdzielczych ok. 19 punktów.

W 1997 r. Rada Funduszu, na wniosek Zarządu, podjęła decyzję o określeniu odrębnych warunków udzielania pomocy finansowej bankom, które na skutek klęsk żywiołowych znalazły się w stanie zagrożenia wypłacalności. Ustalono, że bank, który wykaże, iż stan zagrożenia wypłacalności zaistniał lub się pogłębił w związku z klęską żywiołową, może uzyskać pomoc finansową w formie pożyczki na okres nie dłuższy niż 3 lata. Oprocentowanie tych pożyczek jest stałe i wynosi 3% w skali roku. Od tych pożyczek Fundusz nie pobiera prowizji. Dopuszczono również możliwość korzystania z karencji w spłacie na okres 1 roku od daty zawarcia umowy pożyczki.

2. Założenia działalności pomocowej

Działalność pomocowa BFG w 1997 r. opierała się na następujących założeniach:

- ❖ przestrzeganiu zasady równości banków w dostępie do środków pomocowych oraz przejrzystości kryteriów i procedur przyznawania pomocy,
- ❖ możliwie szybkim stawianiu środków pomocowych do dyspozycji banku w celu minimalizowania strat,
- ❖ wspieraniu procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych poprzez udzielenie pomocy na przejęcie banku o zagrożonej wypłacalności przez bank silny,
- ❖ mobilizowaniu wnioskodawców do poszukiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego w celu realizacji założeń programów naprawczych,
- ❖ zapewnieniu wysokiej ekonomicznie efektywności pomocy między innymi poprzez określenie w umowach o udzielenie pomocy konkretnych przedsięwzięć zmierzających do trwałego odzyskania wypłacalności,

- ❖ synchronizowaniu pomocy, która może być udzielona przez BFG zagrożonym bankom, z równoczesnym wsparciem ze strony Narodowego Banku Polskiego (np. w formie zmniejszenia obciążenia rezerwą obowiązkową), Ministerstwa Finansów (np. w formie odroczenia płatności podatku dochodowego) i banków zrzeszających banki spółdzielcze, które mogą włączyć się z pomocą finansową, wykorzystując środki funduszy pomocowych i solidarnościowych, jak też pomocą niefinansową, np. organizacyjną lub prawną.

Realizując przedstawione założenia, ściśle współdziałano z instytucjami mającymi możliwości udzielania pomocy bankom zagrożonym utratą wypłacalności. Prowadzono szeroką akcję informacyjną wśród banków, zwłaszcza w środowisku banków spółdzielczych, na temat celów, zasad i form działalności pomocowej Funduszu.

BFG wystąpił do banków z ofertą współpracy przy tworzeniu przez banki programów postępowania uzdrawiającego, w których działania planowane przez bank w celu usunięcia stanu zagrożenia wypłacalności wymagają wspomagania pomocą finansową z BFG.

3. Decyzje w sprawie wniosków o udzielenie pomocy

W 1997 r. wpłynęły do Funduszu 52 wnioski banków w sprawie udzielenia zwrotnej pomocy finansowej w formie pożyczki oraz jeden w sprawie udzielenia gwarancji⁷⁾.

Tabela 14. Zestawienie wniosków banków o udzielenie pożyczek przez BFG

Przeznaczenie pożyczki	Banki spółdzielcze	Banki komercyjne	Razem
A: Samodzielna sanacja	22	1	23
B: Działania konsolidacyjne			
Przejęcie kontroli kapitałowej		2	2
Przejęcie/połączenie się banków	13	14	27
Razem	35	17	52

Źródło: Dane BFG.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, banki ubiegające się o pożyczkę przedkładają program postępowania uzdrawiającego uwzględniający pomoc z BFG, informacje o sytuacji finansowej oraz projekcję kształtowania się sytuacji ekonomiczno-finansowej po uzyskaniu pomocy. Fundusz dokonuje oceny sytuacji banku z punktu widzenia możliwości osiągnięcia takich efektów pomocy, które pozwolą bankowi odzyskać wypłacalność. Równocześnie oceniana jest zdolność banku do spłaty pożyczki wraz z odsetkami w umownych terminach. Wnioski tych banków, które spełniają ustawowe i ekonomiczne warunki uzyskania pomocy, podlegają rozpatrzeniu przez Zarząd Funduszu.

Bezpieczny Bank

Na ogólną liczbę 53 (w tym jeden o udzielenie gwarancji), do końca grudnia 1997 r. Zarząd BFG rozpatrzył 50 wniosków. Wnioski trzech banków, które spełniły warunki uzyskania pomocy pod koniec grudnia 1997 r., zostały rozpatrzone w styczniu 1998 r.

Zarząd Funduszu, na podstawie analiz i ocen sytuacji finansowej banków występujących o pomoc, badał możliwości przewyciężenia trudności przy pomocy wsparcia finansowego BFG oraz szanse realizacji przedstawionych programów:

- ❖ w odniesieniu do 36 wniosków podjął uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie pożyczki⁸⁾, w tym jedną bankowi dotkniętemu skutkami powodzi,

- ❖ w 14 przypadkach – decyzje negatywne.

W odniesieniu do banków, które wniosowały o przyznanie pomocy w wysokości przekraczającej 5% środków funduszu pomocowego na 1997 r., a od zmiany statutu BFG w 1997 r. – przekraczały równowartość w złotych kwoty 6 mln ECU, zgodnie ze statutem BFG decyzje zostały podjęte po uzyskaniu opinii Rady Funduszu.

W 1997 r. pomoc finansową przyznano 11 bankom komercyjnym i 24 bankom spółdzielczym. W 1997 roku odmówiono udzielenia pomocy finansowej 14 bankom, w tym w 13 przypadkach – w formie pożyczki (8 bankom spółdzielczym i 5 bankom komercyjnym) oraz w jednym przypadku w formie udzielenia gwarancji bankowi komercyjnemu.

- ❖ W przypadku dwóch banków spółdzielczych, po analizie przedłożonych materiałów, Zarząd Funduszu uznał, że ze względu na ich sytuację finansową ryzyko niepowodzenia programu samodzielnej sanacji jest zbyt duże. Odmawiając udzielenia pożyczki, wskazano na potrzebę podjęcia działań zmierzających do połączenia się z silniejszym bankiem przy ewentualnej pomocy Funduszu.

- ❖ W jednym z banków spółdzielczych ubiegającym się o pomoc nie stwierdzono stanu zagrożenia wypłacalności.

- ❖ Do Funduszu wpłynęły dwa wnioski banków spółdzielczych na przejęcie innych banków już po ich formalno-prawnym połączeniu się⁹⁾.

- ❖ W przypadku trzech banków spółdzielczych powodem odmowy udzielenia pomocy było to, iż przejęcie słabych banków, na ogół z wysokimi stratami, stanowiłoby zbyt duże obciążenie dla banków przejmujących i spowodowałoby zdecydowane pogorszenie ich standingu finansowego.

- ❖ Odmówiono udzielenia pomocy finansowej trzem bankom komercyjnym na przejęcie banków spółdzielczych z powodu nieprzyjęcia proponowanych przez te banki warunków korzystania z pomocy.

- ❖ Kolejne dwa wnioski banków komercyjnych na przejęcie tego samego banku spółdzielczego zostały rozpatrzone negatywnie, gdyż władze Funduszu podjęły decyzję o udzieleniu pomocy finansowej przy zmianie formy sanacji.

- ❖ Powodem odmowy udzielenia gwarancji był fakt, iż pomoc Funduszu miała służyć utrzymaniu bieżącej płynności banku, a nie usunięciu stanu zagrożenia jego wypłacalności.

Z działalności BFG

4. Kierunki i skala pomocy finansowej BFG w 1997 roku

Charakteryzując kierunki pomocy finansowej udzielonej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny bankom o zagrożonej wypłacalności, uwzględniano zarówno charakterystykę sektorową polskiej bankowości (sektor banków komercyjnych i sektor banków spółdzielczych), jak i przeznaczenie pomocy na:

- ❖ wsparcie samodzielnej sanacji banków zagrożonych upadłością,
- ❖ wsparcie działań konsolidacyjnych, w którego ramach uwzględniono dwie kategorie:

- przejęcie kontroli kapitałowej przez bank silniejszy nad bankiem słabszym,
- organizacyjne przejęcie / połączenie się banków.

W 1997 r. Zarząd BFG podjął 35 uchwał o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej.

Tabela 15. Zestawienie uchwał Zarządu BFG o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej według form własności banków i celu pomocy

	Podjęte uchwały	
	liczba	kwota w mln zł
A: Samodzielna sanacja		
- banki spółdzielcze	18	66,4
- banki komercyjne	1	105,0
Razem	19	171,4
B: Działania konsolidacyjne		
<i>Przejęcie kontroli kapitałowej</i>		
- banki komercyjne	2	135,0
<i>Przejęcie / połączenie się banków przez:</i>		
- banki spółdzielcze	6	11,4
- banki komercyjne na przejęcie:		
• banków spółdzielczych	7	18,1
• banków komercyjnych	1	50,0
Razem	16	214,5
Ogółem	35	385,9

Źródło: Dane BFG.

Na podstawie podjętych w 1997 r. uchwał o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej, w okresie do końca grudnia 1997 r. zawarto odpowiednie umowy i uruchomiono środki finansowe dla 28 banków.

Bezpieczny Bank

Wypłata dla kolejnych 3 banków, co do których Zarząd Funduszu podjął uchwały w IV kwartale 1997 r., nastąpiła w I kwartale 1998 r.; łączna kwota przyznanej tym bankom pomocy wyniosła 32,0 mln zł.

Tabela 16. Pożyczki wypłacone przez BFG w latach 1996–1997

	Wypłacone pożyczki w 1996 r.		Średnia kwota pożyczki w mln zł	Wypłacone pożyczki w 1997 r.		Średnia kwota pożyczki w mln zł	Dynamika (5) : (2)
	liczba	kwota w mln zł		liczba	kwota w mln zł		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A: Samodzielna sanacja							
– banki spółdzielcze	2	9,3	4,7	17	37,3	2,2	401,6
– banki komercyjne	—	—	—	1	105,0	105,0	—
Razem	2	9,3	4,7	18	142,3	7,9	1.530,0
B: Działania konsolidacyjne							
<i>Przejęcie kontroli kapitałowej</i>							
– banki komercyjne	1	20,0	20,0	2	135,0	67,5	675,0
<i>Przejęcie / połączenie się banków przez:</i>							
– banki spółdzielcze	2	4,7	2,3	4	9,8	2,4	209,7
– banki komercyjne na przejęcie:							
– banków spółdzielczych	2	25,3	12,6	3	6,6	2,2	25,9
– banków komercyjnych	2	69,9	34,9	1	50,0	50,0	71,5
Razem	7	119,9	17,1	9	201,4	22,4	168,0
Ogółem	9	129,2	14,4	28	343,7	12,3	266,1

Źródło: Dane BFG.

W odniesieniu do pozostałych 4 banków, którym przyznano pomoc w łącznej kwocie 10,2 mln zł, wypłaty pożyczek nastąpić miały po spełnieniu przez nie określonych w uchwałach warunków i podpisaniu umów pożyczki. Trzem bankom środki wypłacono w II kwartale na łączną kwotę 9,3 mln zł.

5. Monitoring i kontrola wykorzystania pomocy finansowej BFG

W 1997 r. Zarząd BFG w uchwałach o przyznaniu bankom pomocy finansowej formułował warunki, zobowiązując banki do ich spełnienia przed zawarciem umowy pożyczki lub w trakcie jej trwania, takie jak np.:

Z działalności BFG

- ❖ racjonalizacja kosztów ogólnych, w tym w szczególności kosztów osobowych,
- ❖ opracowanie programu działań mających na celu zmniejszanie wskaźnika udziału kosztów działalności banku w kosztach całkowitych do wielkości przeciętnej dla danego sektora banków,
- ❖ podjęcie działań zmierzających do pozyskania dodatkowych funduszy / kapitałów,
- ❖ opracowanie rachunku opłacalności funkcjonowania oddziałów banku, restrukturyzacji zatrudnienia i obniżenia kosztów działania.

Wprowadzenie tych warunków powinno przyczynić się do dokonania niezbędnych zmian strukturalnych w bankach, zwiększając jednocześnie możliwości realizacji programów sanacyjnych.

Banki, którym Fundusz udzielił pomocy finansowej, są poddane procesowi kontroli. Celem działań kontrolnych jest sprawdzenie, czy banki wykorzystują środki pomocowe zgodnie z podpisanymi umowami oraz czy osiągają projektowane poziomy wskaźników finansowych. W przypadku, gdyby któryś z banków nie wywiązywał się z podjętych zobowiązań, Fundusz podjąłby stosowne środki mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa zwrotu zaangażowanych środków pomocowych.

Kontrola banków odbywa się w dwóch formach:

- ❖ regularnego monitorowania sytuacji banków w oparciu o dane finansowe oraz sporządzane dla potrzeb Funduszu informacje o realizacji planu wykorzystania pomocy; monitorowanie rozpoczyna się w momencie zawarcia z bankiem umowy pożyczki;
 - ❖ kontroli bezpośredniej, tj. inspekcji na miejscu, której celem jest ocena sposobu wykorzystania środków pomocowych na tle kompleksowej oceny postępów banków w realizacji programów naprawczych.
- Ze szczególną wnikliwością były kontrolowane banki, które uzyskały pomoc na samodzielną sanację.

W 1997 r. przeprowadzono 27 kontroli bezpośrednich w bankach, które łącznie trwały 151 dni, w tym:

- ❖ 9 kontroli w 8 bankach komercyjnych (jeden z banków korzystający z pomocy na samodzielną sanację kontrolowany był dwukrotnie),
- ❖ 18 kontroli w 14 bankach spółdzielczych (jeden z banków realizujących program sanacyjny, będący pod szczególną obserwacją Funduszu, kontrolowany był trzykrotnie, w dwóch kolejnych bankach, z których jeden otrzymał pomoc na przejęcie banku, a drugi na samodzielną sanację, odbyły się po dwie kontrole).

W wyniku przeprowadzonych bezpośrednich kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu przez banki środków pomocowych. Tym niemniej okazało się, że nie wszystkie banki w pełni zrealizowały założenia programów naprawczych; zostaną one poddane wzmożonej kontroli w 1998 roku, a w przypadku utrzymania się zaobserwowanej niekorzystnej tendencji zostaną podjęte przez Fundusz niezbędne działania.

Bezpieczny Bank

Podsumowując, należy stwierdzić, że w 1997 roku nie wystąpiła sytuacja zagrażająca zwrotowi pomocy finansowej udzielonej ze środków Funduszu.

6. Efekty działalności pomocowej

6.1. Efekty finansowe

Szacując efekty finansowe udzielonej pomocy, uwzględniono wysokość środków gwarantowanych oraz środków nie podlegających gwarancjom BFG zgromadzonych w bankach, które uzyskały pożyczkę z Funduszu na samodzielną sanację, lub w bankach przejętych przy wsparciu z Funduszu.

Wysokość środków gwarantowanych przez BFG w tych bankach wynosiła 1.297,2 mln zł. Kwota udzielonej pomocy była zatem niższa o 953,5 mln zł od kwoty środków gwarantowanych.

Tabela 17. Zestawienie wysokości udzielonych pożyczek z wysokością środków gwarantowanych (dane za 1997 r.)

w mln zł

Cel pożyczki	Liczba pożyczek	Kwota udzielonych pożyczek	Wysokość środków gwarantowanych	Różnica (2) - (1)
		(1)	(2)	
A: Samodzielna sanacja	18	142,3	999,5	857,2
B: Działania konsolidacyjne				
Przejęcie kontroli kapitałowej	2	135,0	215,5	80,5
Przejęcie/połączenie się banków	8	66,4	82,2	15,8
Razem	28	343,7	1.297,2	953,5

Źródło: Dane przedstawione we wnioskach banków.

W przypadku upadłości banku i wypłaty środków gwarantowanych tylko część deponentów odzyskuje zdeponowane środki i tylko do wysokości limitu określonego w ustawie o BFG. Dochodzenie roszczeń od upadłego banku jest procesem długotrwałym i często, ze względu na brak środków, niemożliwe byłoby ich wyegzekwowanie z masy upadłości. Wysokość środków nie podlegających gwarancjom w bankach, które uzyskały pomoc z Funduszu, wynosiła 828,2 mln zł. Kwota udzielonej pomocy była zatem ponad dwukrotnie niższa niż wysokość środków nie podlegających gwarancjom BFG.

Można więc stwierdzić, że pomoc Funduszu w wysokości 343,7 mln zł przyczyniła się do utrzymania w dyspozycji deponentów środków pieniężnych wynoszących łącznie 2.125,4 mln zł, w tym:

Z działalności BFG

Tabela 18. Zestawienie wysokości środków gwarantowanych i środków nie podlegających gwarancjom Funduszu (dane za 1997 r.)

w mln zł

Cel pożyczki	Wysokość środków gwarantowanych przez Fundusz	Wysokość środków nie podlegających gwarancjom Funduszu	w tym:		
			Depozyty podmiotów niefinansowych i budżetów gmin	Lokaty innych banków	Środki Skarbu Państwa
			(1)	(2)	(3)
A: Samodzielna sanacja	999,5	511,9	424,0	66,3	21,6
B: Działania konsolidacyjne					
Przejęcie kontroli kapitałowej	215,5	271,4	244,4	8,5	18,5
Przejęcie/połączenie się banków	82,2	44,9	43,6	0,8	0,5
Razem	1.297,2	828,2	712,0	75,6	40,6

Źródło: Dane przedstawione we wnioskach banków.

- ❖ środków podlegających gwarancjom BFG na kwotę 1.297,2 mln zł,
- ❖ depozytów podmiotów niefinansowych i budżetów gmin ponad kwoty gwarantowane przez Fundusz, środków finansowych banków i Skarbu Państwa, które nie są objęte gwarancjami BFG na łączną kwotę 828,2 mln zł.

Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że działalność pomocowa Funduszu przyczyniła się do zwiększenia ogólnego bezpieczeństwa depozytów oraz wiarygodności polskich banków w społeczeństwie.

6.2. Efekty pozafinansowe

Oprócz opisanych wyżej skutków finansowych pomoc BFG przyczyniła się również do utrzymania sieci placówek bankowych i miejsc pracy w bankach zagrożonych utratą wypłacalności i dostępu do usług bankowych na terenie ich działalności. W bankach, które uzyskały pomoc Funduszu w 1997 r., zatrudnionych było łącznie 3.816 osób w 157 jednostkach organizacyjnych. Podkreślić ponadto należy, że na ogół w przypadku przejęcia jednostek słabych przez banki silne następowała poprawa jakości świadczonych usług w przejętych bankach dzięki wdrożeniu doskonalszych procedur bankowych i technologii stosowanych w bankach przejmujących.

IV. SYSTEM GROMADZENIA I ANALIZY INFORMACJI O BANKACH

1. Źródła informacji o bankach

Podstawowe źródło informacji dla Funduszu stanowią sprawozdania sporządzone przez banki dla Narodowego Banku Polskiego. Na mocy ustawy o BFG oraz zawartego w dniu 27 maja 1997 roku porozumienia dane te Fundusz otrzymuje od Narodowego Banku Polskiego. Porozumienie z dnia 27 maja zastąpiło porozumienie, jakie BFG i Narodowy Bank Polski podpisały 26 lutego 1996 r., gdyż od początku 1997 r. banki sporządzają sprawozdania w nowej formie. Uzupełniające źródło informacji stanowią materiały Narodowego Banku Polskiego dotyczące sektora bankowego (zwłaszcza sporządzane przez Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego kwartalne oceny sytuacji w sektorach banków komercyjnych i spółdzielczych) oraz materiały przekazywane przez banki zrzeszające banki spółdzielcze.

Banki, które korzystają z pomocy finansowej Funduszu, przesyłają sprawozdania finansowe bezpośrednio do BFG.

W oparciu o art. 38 ustawy o BFG, Prezes Narodowego Banku Polskiego wydała 29 grudnia 1997 r., na wniosek Funduszu, zarządzenie w sprawie sporządzania przez banki informacji dodatkowej dla potrzeb Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zarządzenie to weszło w życie 30 grudnia 1997 r. Na mocy tego zarządzenia Fundusz otrzymuje bezpośrednio informacje, które są niezbędne w wykonywaniu przezeń ustawowych zadań, a które nie występują w miesięcznych sprawozdaniach przesyłanych przez banki do Narodowego Banku Polskiego.

Niezależnie od rozliczenia utworzonego funduszu ochrony środków gwarantowanych oraz obowiązkowej opłaty rocznej, banki będą przekazywać do Funduszu informacje dotyczące m.in.:

- ❖ kwot środków pieniężnych objętych systemem gwarantowania (łącznie z naliczonymi odsetkami) wraz z liczbą rachunków, co pozwoli szacować kwotę ewentualnych wypłat w przypadku upadłości banku,
- ❖ informacje o ważonych ryzykiem aktywach bilansowych i zobowiązaniach pozabilansowych, co pozwoli na określenie stawki procentowej, według której banki będą uiszczać obowiązkową opłatę roczną, tworzącą fundusz pomocowy.

2. Założenia i funkcjonowanie systemu

Wszystkie informacje gromadzone są w zintegrowanej bazie danych przy wykorzystaniu programu komputerowego System SAS. System gromadzenia i analizy informacji o bankach służy wspomaganie procesu decyzyjnego władz Funduszu. Jego funkcje można podzielić na dwie grupy:

- ❖ analizę tendencji występujących w gospodarce narodowej, a zwłaszcza w sektorze bankowym, w tym określanie stopnia zagrożenia poszczególnych banków niewypłacalnością w ramach systemu wczesnego ostrzegania,

- ❖ określanie zapotrzebowania systemu bankowego na środki finansowe zabezpieczające wypłaty depozytów gwarantowanych oraz fundusze na udzielanie zwrotnej pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności.

W ramach prac analitycznych Fundusz dokonuje kwartalnych ocen sytuacji sektora bankowego: oddzielnie dla banków komercyjnych i spółdzielczych. Ocenie podlega zarówno sytuacja ogólna i tendencja jej zmiany, jak i kondycja poszczególnych banków, których wypłacalność jest bądź może być w przyszłości zagrożona. Banki uznane za zagrożone są poddawane dalszej wnikliwej obserwacji.

Oddzielnej analizie została ponadto poddana działalność banków o zagrożonej wypłacalności oraz ubiegających się o pożyczkę ze środków BFG w zakresie stóp procentowych na tle polityki prowadzonej przez pozostałe (nie zagrożone) banki.

W celu realizacji ww. zadań zostało opracowanych w Funduszu szereg narzędzi analitycznych, z których niektóre mają charakter unikalny. W pierwszym rzędzie chodzi o tzw. system wczesnego ostrzegania, który został stworzony już w roku 1996, natomiast w roku 1997 był intensywnie testowany i modyfikowany. W omawianym systemie stosowana jest metoda wskaźnikowa polegająca na tym, iż każdy bank jest oceniany w oparciu o zestaw kilkunastu wskaźników opisujących kompleksowo jego działalność, które – przy wykorzystaniu odpowiedniego systemu wag – składają się na jeden wskaźnik syntetyczny, prezentujący sytuację banku.

W 1997 r. zostały podjęte w Funduszu prace nad stworzeniem zintegrowanego systemu informowania kierownictwa, który ma umożliwić uzyskiwanie przez organy statutowe podstawowych danych zarówno o działalności Funduszu, jak i o sytuacji banków.

W oparciu o zgromadzone doświadczenia oraz analizy dotyczące rozwoju sytuacji w sektorze bankowym podjęte zostały również prace nad określeniem strategicznych zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w szczególności z uwzględnieniem nowych uwarunkowań związanych z integracją Polski z Unią Europejską.

V. FUNDUSZE I GOSPODARKA FINANSOWA

1. Źródła finansowania

Zgodnie z przepisami ustawy o BFG źródłami finansowania ustawowej działalności Funduszu są:

- 1) fundusz statutowy,
- 2) fundusz pomocowy,
- 3) środki przekazane Funduszowi przez banki – z utworzonych przez nie funduszy ochrony środków gwarantowanych – na rzecz realizacji gwarancji deponentom,

- 4) dochody z oprocentowania udzielonych bankom pożyczek,
 - 5) dochody z oprocentowania papierów wartościowych oraz środków pieniężnych ulokowanych na rachunkach Funduszu prowadzonych przez Narodowy Bank Polski,
 - 6) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej,
 - 7) środki z dotacji budżetu państwa,
 - 8) środki z kredytu udzielonego Funduszowi przez Narodowy Bank Polski.
- W roku sprawozdawczym Fundusz nie korzystał ze źródeł finansowania wymienionych w punktach 6, 7 i 8.

Ze zgromadzonych środków Bankowy Fundusz Gwarancyjny finansuje:

- 1) zadania związane z gwarantowaniem depozytów,
- 2) zadania związane z udzielaniem pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania,
- 3) koszty funkcjonowania Biura i organów Funduszu.

2. Fundusze

2.1. Fundusz statutowy

Fundusz statutowy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – jako fundusz własny – został utworzony na podstawie statutu BFG w celu zabezpieczenia środków na nabycie rzeczowego majątku trwałego oraz wypłat środków gwarantowanych, po wyczerpaniu innych źródeł finansowania tych wypłat przewidzianych w ustawie i statucie. Zgodnie z art. 45 ustawy o BFG wpłaty na ten fundusz w wysokości po 50 mln zł zostały dokonane w 1995 roku przez Narodowy Bank Polski i Ministerstwo Finansów.

W pierwszym kwartale 1997 r., zgodnie z zarządzeniem Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sprawie szczególnych zasad rachunkowości BFG, na fundusz statutowy – po przyjęciu przez Sejm „Sprawozdania z działalności Funduszu w 1995 roku” – przeniesiony został wynik finansowy za rok 1995 w wysokości 33,2 mln zł.

Dotychczas nie zaistniała potrzeba finansowania z funduszu statutowego wypłat dokonywanych w ramach obowiązkowego systemu gwarantowania.

2.2. Fundusz ochrony środków gwarantowanych

Fundusz ochrony środków gwarantowanych jest zobowiązany tworzyć każdy podmiot objęty systemem gwarantowania. Przeznaczeniem tego funduszu jest zaspokojenie roszczeń deponentów w przypadku spełnienia warunków gwarancji przez którykolwiek podmiot objęty systemem.

Zgodnie z ustawą o BFG fundusz ochrony środków gwarantowanych w danym roku jest tworzony w wysokości równej iloczynowi stawki procentowej określonej przez Radę Funduszu i sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej. Rada Funduszu w uchwale nr 25/96 z dnia 5 grudnia 1996 roku określiła poziom stawki procentowej na 1997 rok w wysokości 0,18%, natomiast w przypadku banków PKO bp, PeKaO SA i BGŻ SA w wysokości 0,12%.

Ustalenie przez Radę i Zarząd BFG zapotrzebowania na fundusz ochrony środków gwarantowanych w 1997 roku oparte zostało na oszacowaniu ewentualnych zobowiązań Funduszu z tytułu wypłat środków gwarantowanych. Prognozowana liczba upadłości rzędu 26-40 banków pozwalała przyjąć tezę, że utworzony na rok 1997 fundusz zostanie wykorzystany w całości. Ważną przesłanką były oficjalne zapowiedzi o zaprzestaniu w 1997 r. udzielania pomocy finansowej dla banków spółdzielczych przez Narodowy Bank Polski. W roku 1997 sądy ogłosiły upadłość 6 banków spółdzielczych, czyli znacznie mniejszej liczby, aniżeli wynikała z prognoz. Na powyższy stan wpływ miały takie czynniki jak: prowadzona przez Narodowy Bank Polski szeroka akcja przejęć banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej przez banki w dobrej kondycji oraz decyzja Sejmu RP o kontynuacji pomocy Narodowego Banku Polskiego dla banków (w 1997 r. ogółem przeznaczono na ten cel 20 mln zł). Coraz większe znaczenie dla lepszego ukształtowania się sytuacji i zmniejszenia skali upadłości miała również pomoc udzielana przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Wielkość utworzonych przez wszystkie banki funduszy ochrony środków gwarantowanych w 1997 roku wynosiła 198,8 mln zł, z czego wykorzystano 4,7 mln zł, czyli 2,4%.

Na tle niskiego wykorzystania funduszu ochrony środków gwarantowanych podkreślić należy, iż skutki „przeszacowania” potrzeb na gwarantowanie depozytów nie były dla banków zbyt dotkliwe, bowiem środki stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych pozostają w aktywach banków w formie skarbowych papierów wartościowych lub bonów pieniężnych NBP, co przynosi bankom odpowiednie dochody odsetkowe. Tak więc do momentu ciągnięcia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny środków na wypłaty kwot gwarantowanych fundusz ochrony środków gwarantowanych nie stanowi dla banków obciążenia finansowego, wpływa natomiast na ograniczenie zakresu dysponowania tymi środkami przez banki.

2.3. Fundusz pomocowy

Fundusz pomocowy – przeznaczony na pomoc w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń – tworzony jest z obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez wszystkie podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania. Wysokość

obowiązującej bank opłaty wyliczana jest jako iloczyn wskaźnika ustalonego przez Radę Funduszu i stanu aktywów ważonych ryzykiem na określony dzień (art. 13, ust. 1 ustawy o BFG).

Uchwałą nr 24/96 z dnia 5 grudnia 1996 roku Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określiła obowiązujące w 1997 r. wskaźniki procentowe w wysokości:

- ❖ 0,4% dla podmiotów objętych systemem gwarantowania za wyjątkiem wymienionych poniżej;
 - ❖ 0,2% dla banków PKO bp, PeKaO SA i BGŻ SA,
- oraz ustaliła, że podstawę naliczenia stanowi stan aktywów ważonych ryzykiem na dzień 31 grudnia 1996 r. Stawki opłat rocznych zostały obliczone na podstawie prognozowanej skali zagrożenia wypłacalności banków oraz ich zapotrzebowania na środki z funduszu pomocowego.

W związku z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 1997 r. rozstrzygającym interpretację podstawy naliczania składki rocznej odprowadzanej przez banki na rzecz BFG oraz zgodnie z decyzją organów Funduszu z dnia 28 sierpnia 1997 r. dokonano zwrotu podmiotom objętym systemem gwarantowania części obowiązkowych opłat rocznych wniesionych za lata 1995–1997.

Rozliczono nadpłaty w stosunku do 751 banków (79 komercyjnych i 672 spółdzielczych) oraz zwrócono kwotę 73,8 mln zł (skutkującą zmniejszeniem funduszu pomocowego) wraz z odsetkami odpowiadającymi średniej rentowności bonów skarbowych 26-tygodniowych właściwej dla lat 1995–1997.

W roku sprawozdawczym z funduszu pomocowego udzielono bankom 28 pożyczek na łączną kwotę 343,7 mln zł. Wraz ze zwrotem nadpłat stanowi to wykorzystanie funduszu w 68,5%.

Tabela 19. Fundusz pomocowy w 1997 roku

Fundusz utworzony		Fundusz wykorzystany		Wskaźnik wykorzystania
mln zł				%
Razem	609,6	Razem	417,5	68,5
w tym:		w tym:		
– stan na 01.01.1997 r.	274,6	– udzielona pomoc	343,7	—
– wpłaty banków w 1997 r.	335,0	– zwrot nadpłat	73,8	—

Źródło: Dane BFG.

Kwota funduszu pomocowego będącego w dyspozycji BFG na koniec 1997 roku wynosiła 192,0 mln zł, z czego 142,2 mln zł zostało wypłacone z początkiem 1998 roku¹⁰⁾.

VI. WSPÓLDZIAŁANIE BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO Z NARODOWYM BANKIEM POLSKIM, MINISTERSTWEM FINANSÓW, ZWIĄZKIEM BANKÓW POLSKICH I INNYMI INSTYTUCJAMI

Działania na rzecz dalszej poprawy sytuacji sektora bankowego wymagają wspólnych uzgodnień i przedsięwzięć ze strony Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów oraz – w sektorze bankowości spółdzielczej – banków zrzeszających.

W ciągu roku odbywały się spotkania i konsultacje z przedstawicielami Narodowego Banku Polskiego. Część z nich poświęcona była ocenie sytuacji konkretnych banków, udziałowi różnych podmiotów w finansowaniu restrukturyzacji banków występujących o pomoc oraz podejmowaniu wspólnych działań wobec banków zainteresowanych przejęciem banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności.

W kwietniu 1997 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego i BFG. Jego celem było omówienie zasad współpracy w zakresie działalności pomocowej Funduszu w związku z nową sytuacją prawną, wynikającą z nowelizacji ustawy o BFG. Na spotkaniu tym ustalono nowy tryb procedowania w związku ze zmianą zapisu art. 20 pkt. 1 ustawy o BFG, zgodnie z którym jednym z warunków udzielenia przez Fundusz pomocy finansowej jest przedstawienie przez bank ubiegający się o pomoc pozytywnej opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego o programie postępowania uzdrawiającego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku.

W 1997 roku przyspieszeniu uległ tryb wydawania opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Do Funduszu wpłynęły łącznie do końca 1997 r. 54 opinie o programach uzdrowienia czy też o celowości łączenia się banków, dotyczące 57 banków (w 1996 r. było 18 opinii). Narodowy Bank Polski jest bieżąco informowany, które banki wystąpiły o zwrotną pomoc finansową BFG. Stan prac nad wnioskami banków o udzielenie pomocy jest konsultowany z Narodowym Bankiem Polskim w trakcie stałych kontaktów.

Przedstawiciele BFG byli również zapraszani na spotkania organizowane przez Narodowy Bank Polski z bankami regionalnymi na temat procesów łączeniowych w ramach zrzeszeń, poświęcone prezentacji koncepcji Narodowego Banku Polskiego i banków zrzeszających w tym zakresie.

Podstawę współdziałania BFG z bankami zrzeszającymi banki spółdzielcze stanowią porozumienia określające procedury postępowania w ramach przyjętej koncepcji udzielania pomocy bankom zagrożonym utratą wypłacalności. W 1996 r. Zarząd Funduszu zawarł porozumienia o współdziałaniu pomocowym

z 8 bankami zrzeszającymi i z BGŻ SA. W 1997 r. prace te były kontynuowane. Analogiczne porozumienia zostały zawarte z trzema kolejnymi bankami regionalnymi, które podjęły działalność w 1997 r.: Dolnośląskim Bankiem Regionalnym SA we Wrocławiu, Rzeszowskim Bankiem Regionalnym SA w Rzeszowie i Bałtyckim Bankiem Regionalnym SA w Koszalinie. Zakres współdziałania obejmuje m.in. wymianę informacji o sytuacji banków ocenianych jako zagrożone, przekazywanie wyników prowadzonych badań, analiz, opiniowanie wniosków banków i kadry zarządzającej bankiem oraz nadzór nad realizacją programu sanacji.

Jedną z form współpracy BFG z bankami zrzeszającymi były spotkania konsultacyjne z władzami i pracownikami tych banków. W omawianych spotkaniach uczestniczyli również przedstawiciele banków spółdzielczych, które wystąpiły do BFG o pomoc finansową lub były zainteresowane taką pomocą. Spotkania odbywały się z inicjatywy Funduszu lub banku zrzeszającego, a także banków spółdzielczych. W sumie odbyło się ich 10 z udziałem 87 banków spółdzielczych. Głównym celem tych spotkań było nawiązanie bezpośrednich kontaktów i promowanie działalności pomocowej Funduszu w sektorze bankowości spółdzielczej. W szczególności propagowano wiedzę o stosowanych przez BFG warunkach i trybie udzielania pomocy finansowej.

Spotkania konsultacyjne w bankach regionalnych i zrzeszających potwierdziły skuteczność tej formy wymiany informacji o bieżącej sytuacji i aktualnych potrzebach w zakresie pomocy BFG. Bezpośrednie rozmowy z bankami mają na celu ułatwienie kontaktu banku z Funduszem oraz podjęcie działań wyprzedzających, aby wejść z pomocą przed pogorszeniem się sytuacji banku w stopniu utrudniającym przeprowadzenie sanacji. Pozwalają one już na tym etapie na wstępne określenie możliwości uzyskania pomocy. Dają też możliwość poznania stanu zaawansowania prac restrukturyzacyjnych w ramach zrzeszeń, a także działań planowanych na najbliższy okres.

Oprócz cyklu spotkań w siedzibach banków zrzeszających i w BGŻ SA, przedstawiciele Funduszu informowali o zasadach działalności pomocowej na konferencjach i szkoleniach organizowanych przez banki zrzeszające z udziałem prezesów banków spółdzielczych i członków rad nadzorczych, jak też na walnych zgromadzeniach w bankach zrzeszających. Z bankami regionalnymi, które opracowały plany restrukturyzacji dla całej grupy zrzeszonych banków, dokonano wspólnej analizy planowanych działań, mającej na celu wyłonienie grupy banków kwalifikujących się do udzielenia pomocy przez BFG.

Inną formą współdziałania z bankami było łączenie pomocy finansowej BFG z pomocą ze strony banków zrzeszających (w formie preferencyjnie oprocentowanych kredytów, wcześniejszej spłaty zobowiązań z tytułu wykupu wierzytelności, wniesienia udziałów) w celu zwiększenia szans powodzenia programu sanacji restrukturyzowanych banków. Banki zrzeszające i BGŻ SA wspierają również banki spółdzielcze poprzez udzielanie zabezpieczeń spłaty zaciągniętych przez banki pożyczek z BFG.

Omówienie zasad udzielania pomocy bankom spółdzielczym w 1997 r. oraz przewidywane konsekwencje zmian w ustawie o BFG były tematem spotkań

z przedstawicielami banków członków Sekcji Banków Spółdzielczych Związku Banków Polskich, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego. W trakcie spotkania poinformowano o pracach nad złożonymi przez banki wystąpieniami o udzielenie pomocy oraz o podstawowych problemach, jakie występują przy ich rozpatrywaniu.

W 1997 r. prowadzono również rozmowy z Zarządem Krajowej Izby Rozliczeniowej SA oraz Związkiem Banków Polskich na temat możliwości włączenia się Funduszu w działalność pomocową na rzecz banków zagrożonych utratą płynności w rozliczeniach międzybankowych.

Z inicjatywy Związku Rewizyjnego Banków Spółdzielczych im. F. Stefczyka odbyło się w siedzibie BFG spotkanie przedstawicieli Związku i Funduszu, którego celem, oprócz nawiązania bliższej współpracy pomiędzy obydwooma instytucjami, było rozpoznanie możliwości udzielenia pomocy finansowej z BFG dla banków spółdzielczych decydujących się na przejęcie innych, słabszych banków spółdzielczych, ale nie realizujących programów postępowania uzdrawiającego.

VII. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

1. Działalność Rady BFG

W 1997 r. Rada odbyła 19 posiedzeń i podjęła 41 uchwał, wypełniając w przepisanych terminach zadania określone w ustawie i statucie.

Wykonując delegacje ustawowe, Rada Funduszu podjęła uchwały o mocy wiążącej w stosunku do wszystkich banków, dotyczące ustalenia stawek procentowych tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych i opłaty rocznej na fundusz pomocowy na 1998 r. Ustalenie stawek Rada poprzedziła pracami analityczno-studialnymi. Poznaniu opinii i poglądów środowiska bankowego służyło wspólne posiedzenie Rady i Zarządu BFG z Zarządem Związku Banków Polskich, w trakcie którego przedstawione zostały wariantowe propozycje stawek na tle dotychczasowych doświadczeń Funduszu. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom środowiska bankowego, Rada ustaliła na 1998 rok stawki znacznie niższe od maksymalnych, dopuszczonych przez ustawę o BFG.

Wykonując statutowy obowiązek, Rada zaopiniowała 9 wniosków Zarządu BFG w sprawie udzielenia pomocy bankom w przypadkach, kiedy kwota pomocy przekraczała 5% rocznego funduszu pomocowego, a po zmianie statutu – równowartość 6 mln ECU.

Ważne miejsce w pracach Rady zajmowały sprawy dostosowania regulacji wewnętrznych do znowelizowanej ustawy o BFG i nowego statutu, którego projekt opracowany został w Funduszu. Z inicjatywy Rady przygotowany został projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obrotu wierzytelnościami dokonywanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Rada w jednym akcie prawnym – zamiast dwóch dotychczas obowiązujących – określiła zasady, formy, warunki i tryb udzielania pomocy bankom. W nowej

regulacji uwzględnione zostały zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o BFG i nowego statutu Funduszu, jak też doświadczenia z dotychczasowej działalności pomocowej. Uściślona i uproszczona została procedura rozpatrywania wniosków banków o pomoc BFG oraz ustalone zostały czytelne reguły postępowania Funduszu i banków ubiegających się o pomoc.

Rada Funduszu określiła również zasady i formy udzielania pomocy bankom dotkniętym skutkami klęsk żywiołowych. Przyjęto systemowe rozwiązanie ukierunkowane na udzielanie pomocy bankom, które na skutek klęsk żywiołowych mogą znaleźć się w stanie zagrożenia wypłacalności.

W pracach Rady szczególną uwagę poświęcono problematyce działalności pomocowej Funduszu, koncentrując się na doskonaleniu wewnętrznych przepisów, usprawnieniu i przyspieszeniu procesów decyzyjnych w ramach BFG oraz współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, Związkiem Banków Polskich i strukturami spółdzielczej bankowości.

Wzorem lat ubiegłych Rada oceniła współdziałanie BFG ze strukturami spółdzielczymi. W trakcie posiedzenia z udziałem Prezesa NBP, Wiceministra Finansów, prezesów Związku Banków Polskich, BGŻ SA, banków regionalnych i zrzeszających banki spółdzielcze oceniono realizację wniosków, przyjętych na podobnym posiedzeniu w 1996 r. Przyjęto wspólne ustalenie dotyczące opracowania przez banki regionalne we współpracy z Funduszem całonocnych planów restrukturyzacji zrzeszonych banków, na kanwie których określona byłaby wielkość i forma zaangażowania pomocowego BFG.

Ważne miejsce w pracach Rady zajmowały sprawy funkcjonowania systemu gromadzenia i analizy informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania. Rada oceniała trafność przyjętych założeń i praktyczne efekty wdrożonych systemów: wczesnego ostrzegania, monitorowania sytuacji finansowej banków, w tym banków korzystających z pomocy BFG oraz realizujących programy naprawcze. Wnioski Rady dotyczyły weryfikacji przyjętej metodologii badań i analiz oraz wykorzystania w praktyce efektów wdrożonych systemów.

Z inicjatywy Rady zapoczątkowany został proces tworzenia zaplecza naukowo-badawczego dla działalności Funduszu, w ramach którego organizowane były seminaria i rozpoczęto wydawanie problemowego czasopisma BFG. Seminaria Funduszu stały się systematycznym forum wymiany myśli teoretycznej i doświadczeń w dziedzinie tworzenia warunków stabilności i bezpieczeństwa finansowego systemu bankowego, w tym zwłaszcza gwarantowania depozytów i zapobiegania upadłości banków. Zorganizowane w 1997 r. seminaria poświęcone między innymi były: wpływowi nowelizacji prawa bankowego na bezpieczeństwo i stabilność sektora bankowego, aspektom ekonomicznym i prawnym zakupu wierzytelności jako formy pomocy bankom o zagrożonej wypłacalności, kryteriom i metodom identyfikacji stanu zagrożenia wypłacalności banku, a także kryteriom oraz metodom pomiaru i rachunku oceny efektywności ekonomicznej pomocy finansowej bankom.

Wydany został pierwszy numer czasopisma pt. „Bezpieczny Bank” poświęcony zagadnieniom bezpieczeństwa finansowego i stabilności sektora bankowego

oraz budowy społecznego zaufania do polskich banków. Publikacje Funduszu kierowane są do specjalistów z dziedziny bankowości i finansów, banków, wyższych uczelni i instytucji naukowych.

Zmieniająca się sytuacja sektora bankowego i wyraźne przemieszczenie funkcji BFG w kierunku działalności pomocowej oraz rysujące się nowe zadania wynikające z bliskiej perspektywy wstąpienia Polski do Unii Europejskiej skłoniły Radę do zainicjowania prac nad opracowaniem długofalowej strategii rozwoju działalności BFG.

Wykonując ustawowy obowiązek nadzoru nad działalnością Funduszu, Rada rozpatrywała kwartalne sprawozdania Zarządu z działalności. Oceniała także realizację uchwał i zaleceń Rady, uściślających zadania ujęte w uchwalonym przez Radę planie działalności BFG na 1997 r. Szczególnym nadzorem Rada objęła działalność pomocową. Systematycznie oceniała sprawność wykonywania tego zadania oraz analizowała trafność ustalonych procedur udzielania pomocy. Wnioski Rady w tym zakresie dotyczyły usprawnienia i przyspieszenia procesów decyzyjnych w ramach BFG.

Wiele uwagi Rada poświęciła kontroli działalności Biura Funduszu. Zakończony został – zapoczątkowany w 1996 r. – proces kontroli i oceny stanu organizacji i funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych Biura. Wnioski z przeglądu ukierunkowane były na usprawnienie i zintensyfikowanie pracy tych jednostek oraz posłużyły opracowaniu nowej koncepcji organizacji działalności pomocowej Funduszu, dostosowanej do zmieniającej się sytuacji sektora bankowego i nowych zadań BFG. Kontrolą Rady – podobnie jak w roku poprzednim – objęta została gospodarka finansowa Funduszu. Wydane Zarządowi zalecenia dotyczyły zmian w regulacjach wewnętrznych w tej dziedzinie.

W 1997 r. wzrosła rola i intensywność pracy zespołów problemowych Rady, które – oprócz przygotowywania dla Rady projektów opinii i stanowisk – kontrolowały działalność Funduszu i poszczególnych jednostek organizacyjnych Biura BFG. Każdy członek Rady pracował w dwóch zespołach, spośród utworzonych w 1995 r. zespołów problemowych: gospodarki finansowej, funduszu pomocowego, realizacji gwarancji, prawno-organizacyjnym oraz systemu informacyjno-informatycznego.

2. Działalność Zarządu BFG

Główne tematy 97 posiedzeń Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dotyczyły kluczowych w 1997 roku zadań realizowanych przez Fundusz:

- ❖ udzielania pomocy finansowej bankom i kontroli jej wykorzystania;
- ❖ wykonywania obowiązków wynikających z gwarantowania środków pieniężnych;
- ❖ gromadzenia i analizy informacji o bankach;
- ❖ unormowań prawnych w zakresie zadań i pracy Funduszu;
- ❖ informatyzacji pracy Biura Funduszu;
- ❖ gospodarki finansowej;

❖ działalności organizacyjno-administracyjnej Biura Funduszu.

W okresie sprawozdawczym Zarząd podjął 123 uchwały, w tym 61 uchwał dotyczących działalności pomocowej i 35 uchwał w sprawie realizacji gwarancji na rzecz deponentów.

Przedmiotem szczególnej uwagi Zarządu była sfera działalności pomocowej oraz systemowe podejście do procesów analizy i monitorowania sytuacji sektora bankowego. Koncepcje merytoryczne były popierane decyzjami umożliwiającymi pełną automatyzację czynności związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem danych poprzez zastosowanie nowoczesnych technik informatycznych.

VIII. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

1. Zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 14 grudnia 1994 r. do podstawowych zadań Funduszu należy:

- ❖ gwarantowanie depozytów pieniężnych zgromadzonych w bankach przez osoby fizyczne i prawne do wysokości określonej ustawą;
- ❖ udzielanie zwrotnej pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności w celu jej odzyskania w drodze samodzielnej sanacji bądź przejęcia przez inny bank o dobrej kondycji finansowej;
- ❖ gromadzenie i analizowanie informacji o sytuacji finansowej banków w celu odpowiednio wczesnego wykrycia przypadków zagrożenia wypłacalności oraz podjęcia stosownych inicjatyw.

Realizacja tych zadań ma na celu umacnianie wiarygodności banków oraz stabilności polskiego systemu bankowego, a tym samym podwyższanie jego konkurencyjności w warunkach postępującej integracji gospodarki polskiej z Unią Europejską.

2. Duże znaczenie dla działalności Funduszu miała nowelizacja ustawy o BFG, dokonana na początku 1997 r. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia w sposób jednoznaczny określono zakres takich kluczowych pojęć zawartych w ustawie jak: „deponent”, „rachunek imienny”, „aktywa ważne ryzykiem”. Jednocześnie przesądzono sprawy związane z określeniem uprawnień osób będących stronami cesji wierzytelności dokonywanych w okresie zawieszenia działalności banku przez posiadaczy rachunków bankowych, a także kwestię terminu wymagalności wierzytelności deponentów wobec Funduszu. Niedostateczne uregulowanie tych zagadnień powodowało wnoszenie powództw przeciwko BFG.

Nowelizacja objęła ponadto szereg przepisów dotyczących działalności pomocowej. Wprowadzono nową formę udzielania pomocy, jaką stanowi możliwość nabywania przez Fundusz wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności. Jej uruchomienie będzie możliwe z chwilą wejścia w życie aktu wykonawczego. Z inicjatywy Funduszu został opracowany projekt przewidzianego w ustawie o BFG rozporządzenia Rady Ministrów, który został przekazany do dalszego postępowania legislacyjnego.

Zmiany dotyczyły również statutu BFG. Zmiany statutu weszły w życie z dniem 15 października 1997 r. W znowelizowanym statucie zawarto zasadnicze zmiany w zakresie zasad gospodarki finansowej Funduszu polegające na utworzeniu funduszu zapasowego, który daje możliwość bardziej elastycznego wykorzystania nadwyżki bilansowej¹¹⁾.

3. W porównaniu do dwóch poprzednich lat, w 1997 r. nastąpiło przemieszczenie punktu ciężkości w działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z realizacji gwarancji na udzielanie bankom pomocy finansowej. Wiązało się to z poprawą sytuacji sektora bankowego, czego wyrazem było m.in. zmniejszenie liczby upadłości banków z 30 w 1996 r. do 6 w roku sprawozdawczym. Wszystkie upadłości dotyczyły banków spółdzielczych. W dniu 31 grudnia 1997 r. zawieszona była działalność jednego banku komercyjnego oraz 5 banków spółdzielczych. Programy postępowania uzdrawiającego realizowało 10 banków komercyjnych (mniej o 7 w porównaniu z rokiem poprzednim) oraz 287 banków spółdzielczych (mniej o 171).

4. W 1997 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny uruchomił wypłaty środków gwarantowanych w kwocie 6,4 mln zł dla 10.418 deponentów, którzy posiadali depozyty w 8 bankach spółdzielczych. Zapewnienie sprawnej realizacji wypłat uprawnionym deponentom było priorytetowym zadaniem Funduszu w zakresie gwarantowania depozytów. Krokiem w kierunku przybliżenia polskich rozwiązań do standardów Unii Europejskiej było zwiększenie poziomu kwoty gwarantowanej do równowartości 4.000 ECU od dnia 1 lipca 1997 roku oraz do 5.000 ECU od 1 stycznia 1998 roku.

5. W 1997 r. nastąpiło skrócenie okresu liczonego od dnia ogłoszenia upadłości banku do rozpoczęcia wypłat środków gwarantowanych średnio o 33 dni (ze 116 dni w 1996 r. do 83 dni). Do usprawnienia prac związanych z poszczególnymi etapami realizacji gwarancji, obok nowelizacji ustawy, przyczyniła się komputeryzacja większości czynności związanych ze sporządzaniem i analizą list deponentów oraz monitorowanie sytuacji banków, których działalność została zawieszona, a także zacieśnienie współpracy Funduszu z syndykami.

Natomiast niepokojącym zjawiskiem, jakie miało miejsce w 1997 roku, było wydłużenie się okresu niedostępności wkładu dla deponentów spowodowane długotrwałością zawieszenia banków, kiedy deponenti są pozbawieni możliwości dysponowania zgromadzonymi środkami. W 1997 r. od zawieszenia działalności banku do ogłoszenia upadłości upływało średnio 240 dni.

6. W 1997 r. intensywnie rozwijała się działalność Funduszu polegająca na udzielaniu zwrotnej pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji zagrożenia wypłacalności z przeznaczeniem na samodzielną sanację bądź na przejęcie przez bank o dobrej kondycji ekonomicznej. Zgodnie z ustawą o BFG, warunkiem udzielenia przez Fundusz pomocy finansowej jest w szczególności:

- ❖ przedstawienie przez zainteresowany bank wyników badania sprawozdania finansowego, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy na przejęcie lub połączenie się banków – wyników badania sprawozdań finansowych obydwu banków,
- ❖ przedstawienie przez zainteresowany bank pozytywnej opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego o programie postępowania uzdrawiającego lub celowości przejęcia bądź połączenia się banków,
- ❖ wykazanie, że kwota wnioskowanej pomocy nie jest wyższa niż kwota depozytów objęta gwarancjami, znajdujących się na rachunkach w banku ubiegającym się o pomoc lub banku przejmowanym,
- ❖ wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych na pokrycie strat.

Realizacja przez Fundusz ustawowych zadań w zakresie działalności pomocowej opierała się na następujących założeniach:

- ❖ przestrzeganiu zasady równości wszystkich banków, niezależnie od formy własności, w dostępie do środków pomocowych,
- ❖ wspieraniu procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych w bankowości,
- ❖ mobilizowaniu banków ubiegających się o pomoc do pozyskiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego, w tym zwłaszcza w formie podwyższania funduszy własnych,
- ❖ zapewnianiu warunków wysokiej efektywności pomocy, m.in. poprzez uzależnienie jej udzielenia od podjęcia przez bank konkretnych przedsięwzięć racjonalizujących działalność i poprawiających ekonomikę banku – beneficjenta pomocy.

7. W 1997 r. do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wpłynęły 52 wnioski banków o udzielenie zwrotnej pomocy finansowej w formie pożyczki oraz jeden w sprawie udzielenia gwarancji. Zarząd Funduszu rozpatrzył pozytywnie 36 wniosków¹²⁾. W odniesieniu do 14 banków uznano, że przedstawione wnioski nie uzasadniają udzielenia pomocy. Wnioski trzech banków, które spełniły warunki uzyskania pomocy dopiero pod koniec grudnia 1997 roku, zostały rozpatrzone w styczniu 1998 roku.

Podstawą do podjęcia decyzji co do udzielenia pomocy – oprócz ustalenia, czy wnioskodawca spełnia ustawowe warunki – jest kompleksowa analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej banku oraz ocena możliwości poprawy sytuacji po uzyskaniu pomocy.

Na tej podstawie Zarząd Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podjął stosowne uchwały o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej w formie pożyczki na łączną kwotę 385,9mln zł, w tym:

- ❖ dla 19 banków (18 spółdzielczych i 1 komercyjnego) na samodzielną sanację w wysokości 171,4mln zł,
- ❖ dla 16 banków (6 spółdzielczych i 10 komercyjnych) w ramach wspierania działań konsolidacyjnych w wysokości 214,5 mln zł, w tym:

- dla 2 banków komercyjnych kontrolowanych kapitałowo przez silniejsze ekonomicznie banki komercyjne, w wysokości 135,0 mln zł,
- dla 14 banków (6 spółdzielczych i 8 komercyjnych) na organizacyjne przejęcie / połączenie się banków, na kwotę 79,5 mln zł.

Do końca grudnia 1997 r. uruchomione zostały środki finansowe dla 28 banków w łącznej wysokości 343,7 mln zł, w tym:

- ❖ dla 21 banków spółdzielczych na kwotę 47,1 mln zł,
- ❖ dla 7 banków komercyjnych na kwotę 296,6 mln zł.

Wyплаты dla kolejnych 3 banków (1 spółdzielczego i 2 komercyjnych na przejęcie banków spółdzielczych) nastąpiły w I kwartale 1998 r. Uruchomienie pożyczek dla pozostałych 4 banków nastąpi niezwłocznie po spełnieniu przez nie określonych w uchwałach uzgodnionych warunków i podpisaniu umów pożyczek.

Warunki ustalane w umowach pożyczek dotyczyły podjęcia przez banki działań zmierzających do racjonalizacji kosztów, wprowadzenia rachunku opłacalności funkcjonowania placówek, poprawy zarządzania aktywami i pasywami, dokonania zmian strukturalnych oraz pozyskania dodatkowych kapitałów. Wszystko to miało na celu zapewnienie jak największych szans programom uzdrowienia banków o zagrożonej wypłacalności.

8. Banki, którym Fundusz udzielił pomocy finansowej, są regularnie monitorowane i kontrolowane. Celem tych działań jest sprawdzenie, czy banki wykorzystują środki pomocowe zgodnie z podpisanymi umowami oraz czy osiągają projektowane poziomy wskaźników finansowych. W 1997 r. przeprowadzono w bankach 27 kontroli. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu przez banki środków pomocowych. Tym niemniej okazało się, że nie wszystkie banki w pełni zrealizowały założenia programów naprawczych. Zostaną one poddane wzmoczonej kontroli w 1998 roku, a w przypadku utrzymania się zaobserwowanej niekorzystnej tendencji zostaną podjęte przez Fundusz niezbędne działania. W 1997 roku nie wystąpiła sytuacja zagrażająca zwrotowi pomocy finansowej udzielonej ze środków Funduszu.

9. Oceniając efekty działalności pomocowej Funduszu z punktu widzenia klientów banków, należy stwierdzić, że udzielona w 1997r. pomoc w wysokości 343,7 mln zł przyczyniła się do utrzymania w dyspozycji deponentów, w bankach samodzielnie się sanujących i bankach przejętych, środków finansowych wynoszących łącznie 2.125,4 mln zł, w tym:

- ❖ środków objętych gwarancjami BFG na kwotę 1.297,2 mln zł,
 - ❖ środków nie podlegających gwarancjom BFG na łączną kwotę 828,2 mln zł.
- Oznacza to, że działalność pomocowa Funduszu przyczyniła się do zwiększenia bezpieczeństwa całości depozytów i tym samym do podwyższenia wiarygodności banków w społeczeństwie. Należy ponadto uwzględnić wpływ pomocy finansowej Funduszu na utrzymanie sieci placówek i miejsc pracy w bankach o zagrożonej wypłacalności, a tym samym dostępności usług bankowych. Dotyczyło to 157 jednostek organizacyjnych, w których zatrudnienie wynosiło 3.816 osób. Miało to

szczególnie duże znaczenie dla ludności zamieszkującej regiony, w których na największą skalę występowało zagrożenie wypłacalności banków. Zwrócić także należy uwagę, że na ogół w oddziałach banków przejmowanych polepszeniu ulega jakość usług dzięki wprowadzeniu procedur i technologii stosowanych w znacznie lepiej zorganizowanych bankach przejmujących.

10. Działalność pomocowa Funduszu była również korzystna z punktu widzenia systemu bankowego jako całości, ponieważ kwota udzielonej pomocy finansowej z opłat wnoszonych przez banki była ponad trzykrotnie niższa od kwoty depozytów gwarantowanych, które – w krańcowych okolicznościach – musiałyby być wypłacone deponentom z funduszu ochrony środków gwarantowanych (również finansowanego przez banki), w przypadku upadłości tych banków, które korzystają z pomocy BFG.

Uwzględnić również należy, że wykorzystywanie funduszu pomocowego dla wspierania procesów konsolidacyjnych bądź w formie przejęcia kontroli kapitałowej przez banki o dobrej kondycji ekonomicznej nad bankami o zagrożonej wypłacalności, bądź w postaci przejęcia słabych banków przez banki silniejszej, obiektywnie służy umocnieniu i zwiększeniu stabilności polskiego sektora bankowego.

Dotychczasowe doświadczenia potwierdziły trafność przyjętej zasady kompleksowości działalności Funduszu, polegającej na połączeniu w ramach jednej instytucji obowiązku gwarantowania depozytów oraz udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności. Rozwiązanie to umożliwia optymalne kojarzenie obydwu form działalności dla wzmocnienia wiarygodności i stabilności sektora bankowego.

11. W 1997 roku nastąpiło obniżenie poziomu stawek procentowych tworzenia przez banki w 1998r. funduszy ochrony środków gwarantowanych. Było to możliwe ze względu na poprawę sytuacji sektora bankowego w latach 1996-1997. Stawka procentowa tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych została zmniejszona z 0,18% od depozytów będących podstawą naliczenia rezerwy obowiązkowej w 1997 roku do 0,10% w 1998 roku, natomiast w przypadku banków PKO bp, PeKaO SA i BGŻ SA odpowiednio z 0,12% do 0,05%.

W 1997 roku stawka procentowa obowiązkowej opłaty rocznej wynosiła 0,40% ważonych ryzykiem aktywów oraz gwarancji i poręczeń, natomiast w przypadku banków PKO bp, PeKaO SA i BGŻ SA – 0,20%. Stawki procentowe obowiązujące w 1998 roku wynoszą 0,28% aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,14% ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przeznaczonych, natomiast w przypadku banków PKO bp, PeKaO SA i BGŻ SA odpowiednio 0,14% i 0,07%. 70% opłaty uiszczają banki, natomiast pozostałe 30% – Narodowy Bank Polski.

Z biegiem czasu Fundusz będzie odzyskiwać środki finansowe z tytułu zwrotu przez banki udzielonych dotychczas pożyczek, co pozwoli przejść na finansowanie części działalności pomocowej ze środków własnych.

12. Zaawansowane zostały prace nad tworzeniem bazy danych Funduszu oraz systemów analitycznych, spośród których najistotniejsze znaczenie mają dotyczący całego sektora bankowego system wczesnego ostrzegania oraz system informowania kierownictwa o pojawiających się zagrożeniach wypłacalności banków. Prace nad doskonaleniem obu systemów są kontynuowane.

Istotnym novum było podjęcie w 1997 r. w ramach Funduszu działalności badawczo-koncepcyjnej. Znalazło to m.in. wyraz w organizowaniu przez Radę Funduszu seminariów poświęconych ważnym problemom ekonomicznym i prawnym związanym z działalnością BFG. W seminariach tych uczestniczyli uznani specjaliści z ośrodków akademickich i praktyki gospodarczej.

Tematyka seminariów obejmowała m.in. takie zagadnienia jak:

- ❖ aspekty prawne i ekonomiczne zakupu wierzytelności jako formy pomocy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego bankom o zagrożonej wypłacalności;
- ❖ identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności banku – kryteria i metody;
- ❖ ocena efektywności działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – kryteria oraz metody pomiaru i rachunku;
- ❖ postępowanie w stosunku do wielkich banków zagrożonych upadłością w świetle doświadczeń europejskich;
- ❖ zastaw rejestrowy na tle innych form zabezpieczania należności.

Działalność badawczo-koncepcyjna wpływa na podwyższenie jakości procesu decyzyjnego, zwłaszcza w dziedzinie realizacji funkcji pomocowej Funduszu.

13. Na podstawie wyników osiągniętych w 1997 roku można stwierdzić, że działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w coraz większym stopniu przyczyniała się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa depozytów i wzrostu wiarygodności banków w społeczeństwie oraz do stabilizacji systemu bankowego. W rezultacie wpływało korzystnie na wzrost konkurencyjności polskich banków, co ma szczególnie duże znaczenie w przededniu integracji gospodarki polskiej z Unią Europejską.

14. Działalność BFG w najbliższych latach kształtować się będzie głównie pod wpływem takich czynników jak rozwój sytuacji finansowej banków, przemiany strukturalno-organizacyjne w sektorze bankowym oraz dostosowywanie regulacji prawnych do standardów Unii Europejskiej.

Prognozowana wysoka dynamika rozwoju gospodarczego w Polsce wpływać będzie korzystnie na aktywność banków i uzyskiwane wyniki ekonomiczne. Jednocześnie należy się liczyć z tendencjami do występowania znacznej nadpłynności finansowej banków, co może skłaniać bank centralny do utrzymywania wysokiej stopy rezerw obowiązkowych oraz wysokiego poziomu stóp procentowych.

towych, a nawet do wprowadzenia nowych narzędzi mających na celu powstrzymanie szybkiego rozwoju akcji kredytowej banków komercyjnych. Okoliczności te nie pozostaną bez wpływu na kształtowanie się wyników finansowych sektora bankowego.

W miarę upływu czasu banki polskie coraz bardziej będą poddawane rosnącej presji konkurencyjnej ze strony banków zagranicznych oraz pozabankowych instytucji finansowych. Perspektywa rychłego włączenia się Polski do jednolitego europejskiego rynku finansowego stwarza w tym względzie zupełnie nowy układ uwarunkowań. Jednym z istotniejszych skutków tego procesu będzie zapewne obniżenie się wielkości marż odsetkowych, a w rezultacie – wielkości dochodów odsetkowych. Skutki finansowe tego procesu dopiero w dalszej perspektywie będą mogły być zrównoważone poprzez wzrost dochodów pozaodsetkowych oraz ogólne obniżenie kosztów operacyjnych. Tak więc już w najbliższych dwóch – trzech latach należy się liczyć ze zwiększeniem się trudności finansowych w bankach, które nie zdołają dostatecznie szybko sprostać nowym wymaganiom rynku.

Okolicznością korzystną są zwiększające się zdolności banków do przewyższania zagrożeń, między innymi poprzez lepsze przewidywanie przyszłych warunków i dostosowywanie do tego indywidualnych strategii bankowych, podwyższanie poziomu zarządzania aktywami i pasywami oraz aktywną politykę kapitałową. Szczególne znaczenie w tej dziedzinie mają działania konsolidacyjne, wyrażające się w fuzjach i przejęciach, tworzeniu bankowych grup kapitałowych, zrzeszeń regionalnych itp.

Kreśląc perspektywę najbliższej przyszłości, można uznać, że wskutek gwałtownego zaostrzenia się konkurencji coraz więcej banków narażonych będzie na przejściowe zagrożenia wypłacalności, np. do chwili urzeczywistnienia się pozytywnych skutków konsolidacji, bądź zrealizowania – co wymaga czasu – samodzielnym programów dostosowawczych. Na tym tle wylania się potrzeba dalszego rozwinięcia działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Przemieszczanie się głównego akcentu w działalności BFG na działalność pomocową w najmniejszym stopniu nie może umniejszać gotowości Funduszu do szybkiej i sprawnej realizacji gwarancji depozytów, na warunkach określonych w dyrektywie Unii Europejskiej.

15. Zadaniem o najwyższym stopniu pilności jest pełne dostosowanie przepisów ustawy o BFG do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej. Wiąże się to z koniecznością zapewnienia porównywalnych warunków gwarantowania depozytów, jako istotnego czynnika wyrównywania pozycji konkurencyjnej banków polskich w porównaniu z bankami zagranicznymi. Chodzi zwłaszcza o następujące kwestie:

- ⇒ po pierwsze, o podwyższenie kwoty gwarancji depozytów do limitu minimalnego, wymaganego przez Unię, wynoszącego 20000 ECU. (Wg zapowiedzi limit ten ulegnie podwyższeniu w 2004 roku). Przy rozważaniu tej kwestii należy mieć na uwadze, że począwszy od 1 stycznia 2000 r. wygasają gwarancje Skarbu Państwa, obejmujące pełną kwotę depozytów w odniesieniu do PKO

bp, PeKaO SA oraz BGŻ SA, których udział w ogólnej masie depozytów podmiotów niefinansowych wynosi ponad 45% w skali krajowej. Niepodwyższenie do odpowiedniej wysokości poziomu kwoty gwarantowanej oznaczałoby znaczne pogorszenie warunków oszczędzania dla dużej części społeczeństwa – obecnych klientów trzech wyżej wymienionych banków. Wiele wskazuje na to, że w takich okolicznościach tzw. duże depozyty zostałyby przemieszczone za granicę, do krajów, w których praktycznie nie ma ograniczenia kwoty gwarancji. Biorąc pod uwagę wyżej wymienione czynniki, Rada Funduszu opowiada się za ustawowym zwiększeniem kwoty gwarantowanej: od 1 stycznia 1999 r. – do 10000 ECU; od 1 stycznia 2000 r. – do 15000 ECU; od 1 stycznia 2001 r. – do 20000 ECU;

- ⇒ po drugie, niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań ustawowych w celu skrócenia okresu tzw. „niedostępności wkładu” przez deponenta. Zgodnie z dyrektywą Unii Europejskiej zwrot kwot gwarantowanych powinien nastąpić w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym stwierdzona została rzeczywista niedostępność wkładu. Jedynie w wyjątkowych przypadkach okres ten może być przedłużony. W polskim systemie ustawowa niedostępność wkładu liczona jest od czasu ogłoszenia upadłości bądź likwidacji banku. Natomiast w rzeczywistości wkład jest niedostępny dla klienta banku już od chwili zawieszenia jego działalności. W 1997 r. od zawieszenia działalności do ogłoszenia upadłości banku upływało średnio 240 dni. Natomiast czas dzielący wypłatę gwarantowanego depozytu od ogłoszenia upadłości banku wynosił 83 dni. Tak więc rzeczywisty czas niedostępności wkładu wynosił średnio 323 dni i rażąco odbiegał od dyrektywy Unii Europejskiej. Proponuje się, aby w ramach nowelizacji ustawy za datę niedostępności wkładu uznać datę zawieszenia działalności banku. Rozwiązanie takie pozwoliłoby zbliżyć polski system gwarantowania depozytów do wymogów Unii Europejskiej, wychodziłoby naprzeciw oczekiwaniom klientów oraz zwiększało jego wiarygodność;
- ⇒ po trzecie, dostosowania do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej wymaga także zakres podmiotowy i przedmiotowy gwarancji depozytów. Obecnie ustawa o BFG zapewnia jedynie ochronę środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Tymczasem zgodnie z dyrektywami Unii gwarancje powinny dotyczyć także wierzytelności wynikających z czynności bankowych, potwierdzonych dokumentami imiennymi wystawionymi przez banki, z wyłączeniem należności klientów wynikających z obrotu papierami wartościowymi.

16. W dotychczasowej praktyce potwierdziły się zasady, którymi kieruje się BFG w realizacji ustawowych zadań w dziedzinie pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności (między innymi: równość dostępu, przejrzystość kryteriów i procedur, szybkie stawianie środków finansowych do dyspozycji). Zasady te powinny być ugruntowywane w działalności Funduszu. W świetle doświadczenia konieczne natomiast jest wzbogacenie kryteriów w przypadku powtórnego (po uzyskaniu pomocy w okresie wcześniejszym) wystąpienia banku o pomoc finansową BFG.

Udoskonalone zostały metody oceny sytuacji finansowej banków. Istotny krok naprzód dokonany został w zakresie „parametryzacji” stanu zagrożenia wypłacalności banków, co pomaga w rozpatrywaniu wniosków i podejmowaniu decyzji w sprawie udzielenia pomocy. Prace w tej dziedzinie powinny być nadal rozwijane, zwłaszcza w świetle coraz większej złożoności polskiego systemu bankowego. Tak na przykład – w związku z zachodzącymi procesami konsolidacyjnymi – niezbędne jest dokonanie odpowiednich rozstrzygnięć zarówno merytorycznych, jak i formalno-prawnych w zakresie udzielania pomocy bankom funkcjonującym w układzie skonsolidowanym (np. w banku regionalnym).

W dotychczasowej działalności Funduszu preferowana była działalność pomocowa mająca na celu wspieranie fuzji i przejęć banków, a także tworzenie bankowych grup kapitałowych. W praktyce linia ta napotykała na trudności, wynikające między innymi z dążenia banków zwracających się o udzielenie pomocy do samodzielnej sanacji. Mając na uwadze potrzebę przyśpieszenia konsolidacji w ramach polskiego sektora bankowego, jako istotnego warunku sprostania konkurencji międzynarodowej, BFG wzmocni swoją aktywność w tej dziedzinie. Przejawiać się to będzie między innymi w postaci inicjowania przez Fundusz prac mających na celu restrukturyzację organizacyjno-ekonomiczną różnych segmentów sektora bankowego, w których ma miejsce zagrożenie wypłacalności.

Przy rozpatrywaniu wniosków – we współpracy z zainteresowanymi bankami – duży nacisk położony będzie również na jak największe zaangażowanie finansowe właścicieli banków w proces ich uzdrawiania.

Ważnym wyzwaniem w dziedzinie działalności pomocowej jest wprowadzenie do praktyki nowej formy działalności pomocowej w postaci nabywania wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności, dopuszczalne w ramach nowelizacji ustawy o BFG z lutego 1997 r.

17. Skala obciążeń finansowych banków związanych z realizacją ustawowych zadań w dziedzinie ochrony depozytów oraz udzielania pomocy finansowej uległa znacznemu zmniejszeniu – o ok. 40%. Nadal jednak w części środowiska bankowego występują opinie, że wnoszone opłaty są zbyt wysokie, co ma negatywnie rzutować na ekonomikę banków i ich konkurencyjność. Na sprawę tę należy patrzeć w sposób kompleksowy. Uwzględnić zwłaszcza trzeba, iż niezwykle istotnym czynnikiem konkurencyjności jest wiarygodność i stabilność systemu bankowego. W wielu czołowych państwach – w tym w Unii Europejskiej – finansowanie przez banki mechanizmów gwarantowania depozytów, a także wspierania finansowego banków o zagrożonej wypłacalności, zarówno w formie samodzielnej sanacji, jak i przede wszystkim wspierania fuzji i przejęć, uznawane jest za niezwykle ważny kierunek umacniania ich konkurencyjności w nowym otoczeniu międzynarodowym. Istnieje potrzeba, aby również w Polsce tego rodzaju podejście do konkurencyjności systemu bankowego zyskiwało na zrozumieniu i poparciu.

Dążeniem władz Funduszu jest kontynuowanie działań w kierunku zmniejszenia obciążeń finansowych banków, związanych z realizacją ustawowych zadań przez BFG. Sprzyja temu okoliczność, że w ciągu najbliższych lat rozpoczną się na znaczącą skalę spłaty pożyczek udzielonych przez BFG. Pomocne w tym zakresie są również dokonane ostatnio modyfikacje zasad gospodarki finansowej Funduszu, umożliwiające wykorzystanie kwoty odsetek od udzielanych pożyczek na zasilenie funduszu pomocowego, a także wprowadzenie różnicowania warunków oprocentowania pożyczek. Zmiany te mają, z jednej strony, na celu lepsze dostosowanie form i warunków udzielanej pomocy do rzeczywistej sytuacji finansowej konkretnych banków, a z drugiej – stworzenie perspektywy systematycznego zwiększania zakresu samofinansowania działalności pomocowej BFG.

Ważnym kierunkiem działania na rzecz zmniejszenia obciążeń finansowych banków związanych z realizacją ustawowych zadań BFG będzie podejmowanie inicjatyw, we współpracy z Ministerstwem Finansów, Narodowym Bankiem Polskim oraz Związkiem Banków Polskich, w sprawie pozyskiwania dodatkowych (pozabankowych) możliwości i źródeł zasilania funduszu pomocowego.

18. Myślą przewodnią długofalowego programu Funduszu jest jak najpełniejsze wykorzystanie ustawowych warunków działalności BFG dla umacniania wiarygodności banków oraz stabilności sektora bankowego w nowych europejskich warunkach instytucjonalno-systemowych (jednolitość rynku usług finansowych). W tym kontekście rozwijane będą monitorowanie sytuacji finansowej banków oraz działalność analityczna, tak aby odpowiednio wcześniej podejmowane były inicjatywy i działania zapobiegające upadłości banków. Podjęte zostały również prace nad poszerzeniem zakresu funkcji BFG o działalność konsultacyjno-doradczą, zwłaszcza w dziedzinie zapewnienia wysokich standardów bezpieczeństwa finansowego banków.

Przypisy

- ¹⁾ 4 lutego 1998 roku Wojewódzki Sąd Gospodarczy w Warszawie uchylił decyzję Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 21 kwietnia 1997 roku o likwidacji Banku Powierniczo-Gwarancyjnego SA. Wyrok nie jest prawomocny. Narodowy Bank Polski odwołał się do Sądu Apelacyjnego.
- ²⁾ 21 lutego 1998 roku do grupy dołączył kolejny, trzynasty bank: Bank Rozwoju Cukrownictwa – Cukrobank SA z Wrocławia.
- ³⁾ Uchwala Zarządu w sprawie przekazania kwot na wypłatę środków gwarantowanych została podjęta w dniu 13 stycznia 1998 r.
- ⁴⁾ Zwrot środków gwarantowanych zgodnie z dyrektywą Unii Europejskiej powinien nastąpić w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym kompetentne organy stwierdziły niedostępność wkładu (w wyjątkowych okolicznościach okres ten może zostać przedłużony, przy czym przedłużenie to może nastąpić najwyżej dwukrotnie). W polskim systemie stan niedostępności wkładu istnieje od momentu zarządzenia zawieszenia

działalności banku. W 1997 r. od zawieszenia działalności banku do ogłoszenia jego upadłości upływało średnio 240 dni. Faktyczny okres oczekiwania deponentów na odzyskanie należnych środków wyniósł więc średnio 323 dni i nie spełniał wymogów dyrektywy.

- 5) W odniesieniu do banków, których upadłość ogłoszono przed nowelizacją ustawy o BFG, obowiązuje okres 10 lat.
- 6) W wyniku nowelizacji ustawy o BFG istotnej zmianie uległy dwa ostatnie warunki, a mianowicie do 14 kwietnia 1997 r. bank ubiegający się o zwrotną pomoc finansową Funduszu zobowiązany był do:
 - przedstawienia pozytywnie zaopiniowanego przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego planu wykorzystania pomocy finansowej BFG,
 - uprzedniego wykorzystania kapitału dotychczasowych właścicieli na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego.
- 7) Ponadto w 1997 r. do Funduszu zwróciły się 23 banki o udzielenie pomocy finansowej (20 banków spółdzielczych i 3 banki komercyjne). Ze względu na to, że banki te nie spełniły określonych w ustawie o BFG warunków udzielenia pomocy, ich wystąpienia nie mogły być rozpatrzone przez Fundusz.
- 8) Jeden bank komercyjny zrezygnował z przyznanej pomocy na przejęcie banku spółdzielczego.
- 9) W dniu złożenia wniosków, banki, na przejęcie których występowano o pomoc, już nie istniały, tak więc pożyczka nie mogła być udzielona.
- 10) Wyплаты dotyczą uchwał podjętych przez Zarząd Funduszu w końcu 1997 r. i w styczniu 1998 r.
- 11) Przepisy IV rozdziału statutu weszły w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.
- 12) Jeden bank komercyjny zrezygnował z przyznanej pomocy na przejęcie banku spółdzielczego.

Problemy i poglądy

Leszek Pawłowicz

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
Gdańska Akademia Bankowa

PROGNOZY ROZWOJU SYTUACJI SEKTORA BANKOWEGO DO ROKU 2002 W ŚWIETLE STABILNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Wprowadzenie

W niniejszym artykule przedstawione są wybrane uwarunkowania i prognozy rozwoju działalności depozytowo-kredytowej banków komercyjnych w Polsce w perspektywie najbliższych 4–5 lat. Przez „wybrane” uwarunkowania i prognozy rozwoju działalności depozytowo-kredytowej rozumiem te, które w istotny sposób mogą wpływać na stabilność i bezpieczeństwo finansowe sektora bankowego. Zagadnienia związane z rozwojem bankowości inwestycyjnej oraz prognozowaniem zmian na rynkach: kapitałowym, pochodnych instrumentów finansowych oraz walutowym, nie są przedmiotem niniejszego opracowania i wymagają odrębnego potraktowania.

Stabilności i bezpieczeństwa finansowego sektora bankowego w Polsce nie można analizować bez powiązania z prognozami makroekonomicznymi i trendami globalnymi na światowych, a w szczególności na europejskich rynkach finansowych. Do najważniejszych uwarunkowań makroekonomicznych i trendów, które będą miały istotny wpływ na polski sektor bankowy i jego stabilność w najbliższych 4–5 latach, należałoby zaliczyć:

- ❖ relatywnie pomyślne prognozy wzrostu gospodarki światowej,
- ❖ szybkie tempo wzrostu polskiej gospodarki przy spadającej inflacji,
- ❖ procesy liberalizacji i globalizacji oraz wzmożonej konkurencji na rynkach finansowych,
- ❖ destabilizację finansową na rynkach światowych,
- ❖ procesy dezintermediacji (*desintermediation*) i sekuratyżacji,
- ❖ rozwój technologii informatycznych i infrastruktury technologicznej oraz alianse strategiczne banków z instytucjami spoza sektora finansowego.

1. Gospodarka światowa w perspektywie roku 2002

Prognozy rozwoju gospodarki światowej na następne pięć lat są generalnie pomyślnie. Wzrostowi PKB przekraczającemu 3% rocznie będą towarzyszyły słabsze presje inflacyjne niż w poprzednich czterech latach. Oczekuje się rozpoczęcia szybszego wzrostu gospodarki rosyjskiej oraz osłabienia tendencji inflacyjnych w gospodarce światowej w wyniku wprowadzenia wspólnej waluty europejskiej – euro. W rezultacie najbardziej prawdopodobny wariant prognozy PKB dla wybranych krajów do 2002 roku został przedstawiony w tabelicy 1.

Tablica 1. Prognoza PKB dla wybranych krajów do 2002 roku (tempo wzrostu w procentach)

Wyszczególnienie	Szacunek		Prognoza				
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Świat	4,0	4,1	3,5	3,0	3,7	3,5	3,3
OECD	2,4	3,0	2,6	2,2	2,7	2,4	2,3
USA	2,4	3,9	2,8	2,0	3,0	2,5	2,0
Kanada	1,5	3,8	3,9	2,4	3,0	2,5	2,5
Japonia	3,5	0,8	1,5	2,9	3,0	2,5	2,5
Unia Europejska	1,7	2,6	3,1	2,5	2,5	2,2	2,6
Niemcy	1,4	2,6	3,3	2,5	2,2	2,0	2,4
Francja	1,5	2,2	3,4	2,6	2,5	2,0	2,5
Włochy	0,7	1,4	2,4	2,2	1,8	2,0	2,5
Wielka Brytania	2,3	3,7	3,1	2,6	3,0	2,5	2,2
Rosja	-5,0	1,0	2,5	4,0	5,5	7,0	6,0
Chiny	9,6	8,8	7,5	7,4	7,0	7,2	7,5

Źródło: Symulacje na podstawie modelu MC Faira, opracowanego w Yale University, za: M. Gronicki: Prognoza makroekonomicznych uwarunkowań rozwoju banków do roku 2002, IBnGR, maszynopis powielany, marzec 1998.

Można zatem sformułować wniosek, że **tendencje w gospodarce światowej w latach 1998–2002 będą sprzyjały stabilizacji sektora bankowego w Polsce**. Mimo tej generalnej oceny do najważniejszych ryzyk należy zaliczyć:

- ❖ zagrożenie wynikające z załamania się systemów walutowych w Azji Południowo-Wschodniej,
- ❖ przewartościowanie akcji na największych giełdach światowych,
- ❖ ryzyko polityczne wynikające ze słabych postępów transformacji gospodarczej w krajach powstałych z byłego ZSRR oraz zagrożenie związane z monokulturową eksportową Rosji.

Destabilizacja finansowa w Azji Południowo-Wschodniej, szczególnie za kryzys w Korei Południowej, które to państwo jest jednym z najważniejszych eksporterów kapitału, oraz pogarszająca się koniunktura w gospodarce japońskiej

spowodują – według Międzynarodowego Funduszu Walutowego – zmniejszenie podaży kapitału na *emerging markets* o ponad 80 mld USD. Dotknie to głównie kraje azjatyckie, ale istnieje ryzyko zmniejszenia zainteresowania inwestycjami również w krajach Europy Środkowej, w tym w Polsce.

Wymienione czynniki w połączeniu z procesami liberalizacji polskiego rynku finansowego będą korygowały generalnie pozytywny wpływ tendencji w gospodarce światowej na stabilność sektora bankowego w Polsce.

2. Gospodarka polska w perspektywie roku 2002

Stabilność sektora bankowego w Polsce będzie zależała od procesów rozwojowych w polskiej gospodarce. Najbardziej prawdopodobny scenariusz rozwoju makroekonomicznego zakłada lekkie „chłodzenie” gospodarki w latach 1998 i 1999 oraz lekkie osłabienie tempa wzrostu PKB do 5,5%. Od roku 2000 tempo wzrostu PKB ponownie zbliży się do 7%. Stopa inflacji zmniejszy się do 4,4% w roku 2002. Nastąpi stabilizacja ujemnego salda obrotów bieżących na poziomie 7,9 mld USD. Pięć najbliższych lat będzie prawdopodobnie „złotym” okresem dla rozwoju banków, mimo zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń.

Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego Polski zawiera tablica 2.

Tablica 2. Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego Polski w latach 1996–2002 (scenariusz „chłodzenia gospodarki”)

Wyszczególnienie	Źródło Metoda	Jednostka	Szacunek		Prognoza				
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PKB	IBnGR	wzrost w %	6,1	7,0	5,4	5,4	6,8	6,7	6,5
Wartość dodana w rolnictwie	IBnGR	wzrost w %	2,4	0,2	2,0	-1,2	1,0	0,0	2,0
Wartość dodana poza rolnictwem	IBnGR	wzrost w %	5,5	7,1	5,9	5,5	6,9	6,9	6,5
Przemysł	IBnGR	wzrost w %	7,1	9,5	8,0	7,6	10,5	10,0	9,2
Budownictwo	IBnGR	wzrost w %	3,5	14,7	9,1	8,0	8,5	8,0	7,5
Popyt krajowy	IBnGR	wzrost w %	9,7	9,2	7,0	6,4	7,0	7,1	7,7
Spożycie prywatne	IBnGR	wzrost w %	8,7	7,4	5,5	4,7	5,5	5,6	5,6
Spożycie publiczne	IBnGR	wzrost w %	3,4	3,7	1,9	1,5	1,5	1,8	2,0
Inwestycje	IBnGR	wzrost w %	20,6	20,6	17,2	14,5	14,0	13,4	15,0
Eksport	IBnGR	wzrost w %	12,5	11,9	13,1	10,0	12,0	9,0	10,4
Import	IBnGR	wzrost w %	28,0	19,2	14,2	11,0	12,0	9,2	12,7
Stopa inwestycji (w cenach 1996 roku)	IBnGR	% PKB	19,0	21,4	23,6	25,6	27,4	29,1	31,4
Stopa oszczędności (w % dochodów do dyspozycji)	IBnGR	% DI	10,4	11,8	11,3	10,4	11,4	11,6	12,1

Bezpieczny Bank

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wynik budżetu państwa	IBnGR	% PKB	-2,5	-1,4	-1,4	-1,0	-0,7	0,0	0,0
Stopa bezrobocia	GUS/ IBnGR	%	13,2	10,6	9,5	9,0	8,5	8,0	7,5
Przeciętne wynagrodzenie netto	IBnGR	wzrost w %	5,7	6,5	3,4	3,6	4,0	3,8	4,7
Saldo obrotów bieżących	NBP/ IBnGR	mld USD	-1,4	-4,4	-7,3	-7,8	-7,5	-7,8	-9,3
Saldo płatności towarowych	NBP/ IBnGR	mld USD	-8,2	-11,3	-11,8	-12,4	-12,0	-11,8	-12,9
Saldo obrotów towarowych	GUS/ IBnGR	mld USD	-12,7	-14,9	-15,6	-16,6	-16,5	-16,3	-17,6
Oficjalne rezerwy brutto NBP	NBP/ IBnGR	mld USD	18,0	20,7	23,7	27,2	30,7	33,7	37,7
Kurs dolara	NBP/ IBnGR	zł/USD	2,7	3,3	3,7	3,8	4,0	4,1	4,2
Kurs marki niemieckiej	NBP/ IBnGR	zł/DEM	1,8	1,9	2,1	2,5	2,6	2,7	2,8
Podaż pieniądza	NBP/ IBnGR	mld zł	135,9	176,1	216,9	258,6	308,6	360,3	410,0
Stopa oprocentowania kredytu redyskontowego	NBP/ IBnGR	%	22,0	24,5	20,0	15,0	13,0	11,0	10,0
Deflator PKB	IBnGR	wzrost w %	18,5	14,1	11,4	8,0	6,6	5,2	4,0
Indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych	GUS/ IBnGR	wzrost w %	19,9	14,9	12,0	8,5	7,0	5,6	4,5
Indeks cen produkcji sprzed. przem.	GUS/ IBnGR	wzrost w %	12,4	12,2	10,8	7,5	6,0	5,2	4,0

Źródło: M. Gronicki: Makroekonomiczne scenariusze rozwoju gospodarki polskiej do roku 2002, IBnGR, maszynopis powielany, marzec 1998.

Można zatem sformułować wniosek, że **prognozowane procesy rozwojowe w polskiej gospodarce będą sprzyjały wzrostowi stabilności sektora bankowego**. Największym zagrożeniem dla tej stabilności może okazać się wzrost nierównowagi zewnętrznej (saldo obrotów bieżących) oraz wewnętrznej (deficyt budżetowy). Otwarte pozostaje pytanie, czy najbliższe pięć lat będzie „złotym okresem dla banków polskich, czy też dla banków zagranicznych w Polsce.

3. Wzrost aktywów i kapitałów własnych w Polsce

Pozytywnym makroekonomicznym procesom rozwojowym będzie towarzyszył wzrost aktywów systemu bankowego w Polsce oraz wzrost kapitałów własnych

Problemy i poglądy

nych banków. Przewidujemy, że w latach 1998 i 1999 realna stopa wzrostu aktywów będzie zbliżona do roku 1996 (ok. 11%), natomiast od roku 2000 do 2002 będzie większa niż w roku 1996, ale wzrost ten nie będzie już wynikał głównie z ekspansji kredytowej. Należy oczekiwać, że realna stopa wzrostu kredytów netto w roku 1998 będzie zbliżona do lat 1996 i 1997, lecz od roku 1999 do 2002 będzie trochę mniejsza. W rezultacie kredyty dla podmiotów gospodarczych będą wynosiły w 2002 roku ok. 34% aktywów banków komercyjnych, a dla osób prywatnych ok. 10% (razem ok. 44% aktywów banków komercyjnych). Wzrost udziału kredytów w sumie aktywów będzie wynikał głównie ze zmniejszenia udziału obligacji i bonów skarbowych.

Przewidywany szybszy wzrost aktywów systemu bankowego od roku 2000 będzie wynikał głównie z następujących powodów:

- ❖ „naturalnych” procesów spowodowanych dojrzewaniem gospodarki polskiej, w której rola inwestycji kapitałowych banków oraz kredytów jest nienaturalnie niska,
- ❖ dalszego szybkiego wzrostu gospodarczego (powyżej 6,5%) od 2000 roku po nieznacznym chłodzeniu w latach 1998 i 1999,
- ❖ wzrostu aktywności inwestycyjnej generującej popyt na kredyt,
- ❖ większej aktywności na polskim rynku banków zagranicznych i większego dopływu kapitału zagranicznego,
- ❖ wzrostu popytu na kredyty hipoteczne,
- ❖ wzrostu udziału kredytu w finansowaniu działalności gospodarczej przedsiębiorstw.

Najprawdopodobniej realna stopa wzrostu kapitałów własnych banków będzie w roku 1998 podobna do roku 1997. Od roku 1999 do roku 2002 przewidujemy generalnie nieco wyższą stopę wzrostu kapitałów własnych z pewnymi jednak wahaniami, zależnymi od siły oddziaływania czynników stymulujących i ograniczających wzrost kapitałów własnych.

Do głównych czynników stymulujących wzrost kapitałów własnych banków należeć będą:

- ❖ postępująca prywatyzacja kapitałowa sektora,
- ❖ napływ kapitału zagranicznego do sektora bankowego,
- ❖ wyższa niż obecnie akumulacja zysków przez polskie banki w obliczu zagrożenia konkurencją,
- ❖ dynamiczny ilościowy rozwój polskiego rynku kapitałowego.

Wśród czynników ograniczających wzrost kapitałów własnych należy wymienić:

- ❖ presję w kierunku wykazywania przez banki rosnących stóp zwrotu z kapitałów własnych w rezultacie wzrostu udziału banków prywatnych i nasilającej się konkurencji międzybankowej,
- ❖ otwieranie w Polsce własnych oddziałów przez banki zagraniczne zaabsorbujące część ich kapitałów,

- ❖ ograniczone możliwości racjonalnej ekspansji polskich banków głównie z powodu słabej pozycji konkurencyjnej wobec banków zagranicznych.

W rezultacie kapitały własne banków będą stanowiły w 2002 roku ok. 7,2% pasywów banków komercyjnych, tj. ok. 46 mld zł (w cenach nominalnych).

Istotne znaczenie dla wzrostu kapitalizacji banków będzie miał kapitał zagraniczny, którego udział w kapitale akcyjnym banków w Polsce prognozujemy na:

- ❖ ok. 50% w roku 2000,
- ❖ ok. 60% w roku 2002.

Oczekuje się, że wzrost kapitału zagranicznego w sektorze bankowym spowoduje:

- ❖ wzrost sprawności funkcjonowania rynków finansowych,
- ❖ wzrost konkurencyjnych zabiegów o dobrych klientów,
- ❖ rozszerzenie zakresu instrumentów finansowych zarówno na rynku pieniężno-kredytowym, jak i kapitałowym,
- ❖ istotne zwiększenie kapitalizacji Giełdy Papierów Wartościowych,
- ❖ polaryzację systemu bankowego na duże banki działające w ramach sojuszy strategicznych oraz małe banki zastępujące wyspecjalizowane instytucje finansowe,
- ❖ ujawnienie sprzeczności interesów między bankami zagranicznymi w Polsce,
- ❖ integrację z europejskim i światowym rynkiem bankowym,
- ❖ elektroniczną bankowość,
- ❖ wprowadzenie standardów w produktach i rozliczeniach,
- ❖ rozwój bankowości inwestycyjnej,
- ❖ rozwój bankowości hipotecznej,
- ❖ łatwiejszą dostępność kapitałów na finansowanie dużych projektów inwestycyjnych, modernizacji i prywatyzacji,
- ❖ relatywny spadek znaczenia rynku kredytowego i relatywny wzrost roli rynku pieniężnego,
- ❖ wzrost międzynarodowej mobilności kapitału,
- ❖ utrudnienie kontroli ekspansji kredytowej poprzez stopy procentowe,
- ❖ pogorszenie warunków funkcjonowania i zarabiania przez banki polskie szczególnie zaliczane obecnie do dużych.

Po roku 2001 oczekujemy pewnego, nieznacznego wzrostu udziału kapitału polskich funduszy emerytalnych w kapitale akcyjnym banków ze względu na atrakcyjność i relatywnie duże bezpieczeństwo inwestycji kapitałowych w sektorze bankowym właśnie dla funduszy emerytalnych. Niewielki wzrost udziału funduszy emerytalnych w kapitale bankowym będzie miał wyłącznie charakter rozproszony i pasywny, a zatem nie wpłynie na wzrost faktycznej kontroli polskiego kapitału nad sektorem bankowym.

W celu zwiększenia dostępu banków polskich do długoterminowych pasywów z funduszy emerytalnych powinny one zostać inwestorami strategicznymi firm zarządzających i funduszy emerytalnych.

Generalnie prognozowany relatywnie szybki wzrost aktywów i kapitałów własnych banków w Polsce oraz procesy krajowej i zagranicznej konkurencji powinny zaowocować wzrostem efektywności, a zatem i stabilności polskiego systemu bankowego. Można oczekiwać, że wzmożonej konkurencji nie sprostą część polskich banków. **Nasila się zatem procesy fuzji i przejęć a także upadłości, które szczególnie będą dotyczyły tych banków, które nie zmniejszą kosztów pracy.**

4. Depozyty bankowe w perspektywie roku 2002

Od roku 1999 przewidujemy dalsze ograniczenie stopy wzrostu depozytów osób prywatnych. Głównymi przyczynami zahamowania wysokiej stopy wzrostu depozytów będą:

- ❖ obniżenie realnych stóp procentowych,
- ❖ pojawienie się i rozwój nowych atrakcyjniejszych pozabankowych form oszczędzania (fundusze emerytalne, ubezpieczenia, fundusze powiernicze, giełda), w szczególności kas oszczędnościowo-budowlanych, do których za pięć lat odpłynie ok. 13,5 mld zł,
- ❖ pojawienie się możliwości lokowania oszczędności za granicą od roku 2000,
- ❖ wyższe gwarancje bezpieczeństwa dla depozytów w bankach zagranicznych.

Oznacza to istotne zaostrzenie konkurencji w sektorze bankowości detalicznej. Oczywiście istnieją czynniki stymulujące wzrost depozytów osób prywatnych, ale naszym zdaniem ich wpływ na deponentów będzie słabszy niż czynników ograniczających. Najważniejszymi czynnikami stymulującymi wzrost depozytów będą:

- ❖ wzrost „ubankowienia” gospodarki,
- ❖ spadek inflacji,
- ❖ wzrost dochodów realnych,
- ❖ rosnąca percepcja wyższego bezpieczeństwa banków w Polsce,
- ❖ oczekiwany dynamiczny rozwój usług świadczonych przez rachunki bieżące,
- ❖ relatywnie wysokie stopy procentowe wynikające z polityki pieniężnej NBP.

Odpływ depozytów osób prywatnych z polskich banków może być czynnikiem destabilizującym poszczególne banki, podobnie jak miało to miejsce w USA na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

5. Przewidywane zmiany w strukturze kredytów do roku 2002

W perspektywie roku 2002 przewidujemy istotne zmiany w strukturze kredytów¹⁾, a w szczególności:

- ❖ 3–4-krotny wzrost realnej wartości kredytów mieszkaniowych, a jeszcze szybszy wzrost kredytów mieszkaniowych dla osób prywatnych,
- ❖ 2,5–3,5-krotny wzrost realnej wartości kredytów zagranicznych (udzielanych przez zagraniczne banki przedsiębiorstwom w Polsce),
- ❖ 1,5–2-krotny wzrost realnej wartości kredytów konsumpcyjnych.

Szczególnie szybko wzrosną kredyty, których poziom obecnie jest relatywnie niski. Dotyczy to głównie kredytów zagranicznych i mieszkaniowych. Ich silny wzrost wynika też ze spadającej inflacji oraz obniżenia stóp procentowych. Kredyty zagraniczne będą dodatkowo stymulowane dużymi projektami infrastrukturalnymi oraz liberalizacją. Korzystne, coraz lepsze ratingi naszego kraju spowodują silny wzrost popytu na długi polskich przedsiębiorstw, ze względu na bardziej optymistyczną ocenę ryzyka kredytowego. Jest prawdopodobne, że w ciągu najbliższych pięciu lat rozpocznie się proces przejmowania kredytowania polskich przedsiębiorstw przez banki ulokowane za granicą, natomiast na rynku krajowym zwiększy się konkurencja o klienta detalicznego i utrata dużej części tego rynku przez PKO BP.

Wyniki badań metodą ekspertyzy grupowej pozwalają w okresie najbliższych pięciu lat przewidywać następujące zmiany w działalności kredytowej polskich banków:

- ❖ wydłużenie okresu kredytowania²⁾; struktura kredytów gospodarczych zmieniać się będzie na korzyść kredytów inwestycyjnych (w tym finansujących projekty infrastrukturalne);
- ❖ wejście konkurencji bez granic i poza granicami uruchomi efekt wypychania z rynku tradycyjnych banków. Kredyty będą udzielane w większym stopniu przez wielkie sieci handlowe, banki samochodowe zagraniczne, hipoteczne banki zagraniczne, a więc przez wyspecjalizowane instytucje finansowe. Karty debetowe oraz stosowanie prowizyjnego wynagrodzenia dla akwizytorów kredytów opóźnią proces zmniejszania udziału polskich banków w rynku kredytowym;
- ❖ wspieranie działalności kredytowej przez nowoczesne systemy informatyczne i nowoczesne kanały dystrybucji (home i office banking, kioski elektroniczne Internet, zmniejszenie marży kredytowej);
- ❖ zwiększenie znaczenia kredytów kwotowo małych, dla małych firm i osób prywatnych, a także kredytów konsorcjalnych;
- ❖ polepszenie jakości portfela kredytowego oraz procedur kredytowych;
- ❖ polepszenie prawnej pozycji banku wobec złych płatników oraz skuteczność egzekwowania prawa; będą lepsze zabezpieczenia i systemy informacji o klientach;
- ❖ ekspansję kart kredytowych;
- ❖ wzrost znaczenia sekuryzacji kredytów (nie tylko hipotecznych).

Dotychczasowe trendy pozwalają z dużym prawdopodobieństwem wnioskować, że sytuacja w zakresie kredytów mieszkaniowych będzie rozwijała się

podobnie jak w Niemczech, m.in. dlatego, że podstawowe regulacje prawne w tej dziedzinie wzorowane są na rozwiązaniach niemieckich (kasy oszczędnościowo-budowlane, banki hipoteczne). W związku z powyższym należy oczekiwać:

- ❖ bardzo szybkiego wzrostu udziału kredytów mieszkaniowych w wolumenie kredytów ogółem. W roku 1997 kredyty mieszkaniowe w Niemczech wynosiły 42,3% wszystkich kredytów, a ich udział rośnie mimo osłabienia koniunktury w budownictwie mieszkaniowym. Jeśli w roku 2002 w Polsce udział kredytów mieszkaniowych byłby cztery razy mniejszy niż w Niemczech, byłaby to rewolucja w strukturze kredytów w polskich bankach;
- ❖ gwałtownego wzrostu udziału kredytów mieszkaniowych w wolumenie kredytów dla osób prywatnych. W Niemczech stanowią one obecnie 70% wszystkich kredytów osób prywatnych, w Polsce w roku 1997 ok. 10% (1,8 mld zł);
- ❖ szybkiego, ale nie tak gwałtownego jak w przypadku kredytów dla osób prywatnych, wzrostu udziału kredytów na cele mieszkaniowe udzielanych przedsiębiorstwom (firmom developerskim), spółdzielniom, gminom i organizacjom typu TBS.

Przewidujemy, że podobnie jak w Niemczech główną rolę w kreowaniu kredytów mieszkaniowych będą odgrywały kasy oszczędnościowo-budowlane. W Niemczech obecnie co trzecie gospodarstwo domowe posiada jedną lub więcej umów z kasą oszczędnościowo-budowlaną, a oszczędności zgromadzone w kasach budowlanych stanowią 14% wszystkich wkładów oszczędnościowych zgromadzonych w bankach niemieckich. Zachętą do oszczędzania w kasach budowlanych w Polsce są stosunkowo wysokie dotacje z budżetu państwa, wynoszące 30% zgromadzonych w danym roku oszczędności, nie więcej jednak niż trzykrotność ceny 1 m² budynku mieszkalnego. Prawo do premii mają również osoby nie płacące podatku dochodowego, jest to więc instrument silniejszy niż ulgi podatkowe w kasach mieszkaniowych.

Dla banku ważne jest, że poprzez systematyczne wpłacanie pieniędzy na rachunek oszczędnościowy w kasie budowlanej klient potwierdza swoją zdolność do gromadzenia środków pieniężnych. W pierwszym roku funkcjonowania kas budowlanych w Czechach zdobyły one 200 tys. klientów (2% ludności kraju), po trzech latach miały już 1,7 mln klientów. Ostrożnie szacując, że co roku w Polsce do kas budowlanych przystąpi 1,5% mieszkańców³⁾ i że każdy zaoszczędzi 4.500 zł rocznie, czyli tyle, ile wynosi limit dla obliczenia dotacji, to już w pierwszym roku wpłynie do kas budowlanych 2,7 mld zł, a za 5 lat 13,5 mld zł (przy założeniu, że regulacje prawne dotyczące funkcjonowania kas budowlanych nie ulegną zasadniczym zmianom).

Kasy budowlano-oszczędnościowe rozpoczną udzielanie kredytów po upływie 2–3 lat od rozpoczęcia działalności. Od tego momentu (rok 2000) należy oczekiwać zmiany struktury kredytów dla osób prywatnych, tzn. wypierania kredytu konsumpcyjnego przez mieszkaniowy.

Pomyślne perspektywy mają w Polsce również banki hipoteczne. Ekspert niemieccy przestrzegają jednak przed pochopnym podejmowaniem decyzji o two-

rzeniu banków hipotecznych. Na emisję listów zastawnych trzeba czekać 2–3 lata, aż bank zgromadzi dostateczny portfel kredytów hipotecznych stanowiących podstawę ich emisji. Kapitał własny musi być zatem kilkakrotnie wyższy niż 5 mln ECU, aby przetrwać ten okres. Banki hipoteczne mają niższe koszty funkcjonowania niż banki uniwersalne (marża w niemieckich bankach hipotecznych wynosi 1–2%), dlatego powoli będą przejmowały klientów banków uniwersalnych. Doświadczenie Niemiec pokazuje, że banki hipoteczne powinny nastawić się na sprzedaż listów zastawnych inwestorom instytucjonalnym. Najbardziej popularne są listy zastawne 3-, 5- i 10-letnie. (Typowe transakcje w handlu giełdowym i pozagiełdowym opiewają w Niemczech na 5 mln DM lub wielokrotność tej sumy).

Należy oczekiwać, że w Polsce w roku 1998 i 1999 banki uniwersalne będą udzielały kredytów mieszkaniowych ze środków bieżących, a banki hipoteczne z kapitału własnego. Od roku 2000 coraz ważniejszym źródłem finansowania kredytów mieszkaniowych będą hipoteczne listy zastawne oraz długie pasywa kas budowlanych. Możliwe stanie się i można oczekiwać wydłużenia okresu spłaty kredytów mieszkaniowych do 30–40 lat, tak jak to ma miejsce obecnie na Zachodzie. Wydłużenie okresu spłaty do 30–40 lat radykalnie zwiększy dostępność kredytów mieszkaniowych dla polskich gospodarstw domowych. Po roku 2000 kredyty mieszkaniowe staną się głównym i stabilnym źródłem dochodów niektórych banków⁴⁾.

Generalnie można zatem oczekiwać, że zmiana struktury portfela kredytowego w polskich bankach będzie korzystnie wpływała na stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego głównie z powodu:

- ❖ wzrostu udziału relatywnie bezpiecznych kredytów mieszkaniowych,
- ❖ substytucji kredytu konsumpcyjnego przez mieszkaniowy,
- ❖ procesów sekuryzacji, szczególnie poprzez emisję hipotecznych listów zastawnych (eliminujących efekt domina).

Największym zagrożeniem dla stabilności systemu bankowego wydaje się nie kontrolowany szybki wzrost kredytów zagranicznych (udzielanych przez zagraniczne banki) głównie z powodu:

- ❖ ograniczenia skuteczności polityki pieniężnej NBP,
- ❖ niedoszacowania ryzyka kursowego przez polskie podmioty.

W warunkach utrzymywania wysokich stóp procentowych i rezerw obowiązkowych oferta kredytowa banków zagranicznych będzie stawała się coraz bardziej atrakcyjna, a konkurencja transgraniczna spowoduje istotną utratę dochodów banków krajowych.

Warto dodać, że od roku 1999, zgodnie z realizacją zobowiązań Polskich wynikających z członkostwa w OECD (a nie jak się niekiedy mylnie podaje z Układu Stowarzyszeniowego z Unią Europejską), banki zagraniczne, nie tylko z UE, ale i z OECD, będą mogły swobodnie prowadzić działalność przez swoje oddziały.

Banki te będą mogły udzielać kredytu stanowiącego określony procent kapitału całego banku, co spowoduje istotne zwiększenie konkurencji ze strony nie tylko banków w Polsce jeszcze nieobecnych (np. japońskich), ale i ze strony zagranicznych banków już w Polsce działających. **Wysokie rezerwy obowiązkowe banków krajowych, obejmujące również emitowane obligacje, a także nadmiernie rozbudowane normy ostrożnościowe będą pogarszały pozycję banków krajowych na rynku kredytowym.**

Badania przeprowadzone w firmach europejskich wskazują, że większe firmy, choć nie muszą, będą się starały wprowadzić rozliczenia w euro od 1 stycznia 1999. Zrobią to również banki z krajów EMU i całej UE, przez co będą miały lepszą pozycję konkurencyjną wobec banków z krajów outsiderów.

Generalnie, mimo dobrych perspektyw dla polskich banków, należy oczekiwać wypierania polskich banków z niektórych segmentów rynku kredytowego oraz spadku ich rentowności w latach 1998–1999⁵⁾.

Z pewnością ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo i stabilność systemu bankowego będzie „wydłużanie” się **niektórych pozycji aktywów banków.**

Istotne obniżenie inflacji, ustabilizowanie sytuacji gospodarczej i jej większa przewidywalność wydłużyły horyzont planowania banków i kredytobiorców. Od roku 1992 obserwuje się stopniowy spadek udziału kredytów obrotowych i wzrost udziału kredytów inwestycyjnych średniookresowych (1–5 lat) przy relatywnie ustabilizowanym kształtowaniu się udziału kredytów dłuższych niż pięcioletnie. Tendencja ta utrzyma się w przyszłości. Oczekujemy, że w latach 2000–2002 dojdzie do spadku udziału kredytów obrotowych z obecnych 42% do 28–30% w kredytach gospodarczych ogółem przy silnym wzroście kredytów na okres od jednego do pięciu lat (z obecnych 29% do ok. 42% w roku 2002) oraz stabilnym udziale kredytów długookresowych (powyżej pięciu lat) na poziomie ok. 30%⁶⁾.

„Wydłużaniu” aktywów banków nie będzie przypuszczalnie towarzyszył proces „wydłużania” pasywów. Priorytetem w polityce depozytowej będą prawdopodobnie rachunki bieżące oferowane wraz z coraz szerszym wachlarzem usług towarzyszących (usługi na telefon, home banking itp.). Na rynku finansowym pojawiają się jednak instytucje absorbujące ryzyko długich aktywów, w szczególności fundusze emerytalne i banki hipoteczne. W tym kontekście **nie należy wyolbrzymiać ryzyka związanego z wydłużeniem okresu kredytowania oraz większym zaangażowaniem w inwestycje kapitałowe, a należy je monitorować.**

6. Rozwój infrastruktury technologicznej

Współczesna bankowość wymaga stosowania **różnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych stanowiących ważne i tanie kanały dystrybucji produktów.** Rodzaj kanałów dystrybucji zależy od infrastruktury technicznej posiadanej przez bank oraz klienta.

Bezpieczny Bank

Stosunkowo najłatwiej jest wykorzystać już istniejące domowe wyposażenie, np. telefony i telewizory. Jest to pierwszy etap rozwoju bankowości wirtualnej. Wykorzystanie telefonu pozwala na tzw. *direct banking*, ponieważ za pośrednictwem klawiszy telefonu tonowego można przeprowadzać pewne transakcje bankowe oraz kierować zapytania i udzielać informacji, a system często odpowiada fonetycznie w wybranym języku narodowym.

Aktualna oferta największych banków niemieckich za pośrednictwem T-Online przedstawia się następująco:

	Bayerische Vereinsbank	BfG	Commerzbank	Deutsche Bank	Dresdner Bank	Hamburger Sparkasse	Postbank
Zapytanie o stan konta	+	+	+	+	+	+	+
Historia konta	+	+	+	+	+	+	+
Przekaz krajowy	+	+	+	+	+	+	+
Przekaz zagraniczny	+		+	+	+		+
Zlecenie stałe		+		+			+
Kupno papierów wartościowych				+			
Lokaty terminowe				+			
Splata kredytów ratałna		+	+		+		
Informacje walutowe	+	+	+	+	+	+	+
Informacje giełdowe	+	+	+	+	+	+	
Wykaz cen		+	+	+	+	+	+

Źródło: H.E. Büschgen: Banki w procesie przemian, materiał z seminarium IBnGR, lipiec 1997.

W Niemczech prawie od dwóch lat wyodrębnia się usługi *direct banking* specjalnie w tym celu utworzonych banków bezpośrednich. Były one dotychczas spółkami „córkami” banków uniwersalnych. Na przykład Deutsche Bank utworzył specjalny bank bezpośredni, tzw. Bank 24, przeznaczony do zdalnych transakcji bankowych, w tym giełdowych, za pomocą tonowego aparatu telefonicznego. Stosunkowo młode banki bezpośrednie odniosły niespodziewanie szybkie sukcesy rynkowe i zaczęły konkurować ze swoimi założycielami. Trudno się dziwić, skoro w wyniku stosowania telebankingu koszt obsługi transakcji obniżył się o 50% (badania Bank Administration Institute w USA). W rezultacie, wybitni eksperci bankowi prognozują proces tzw. kanibalizmu, tzn. wypierania klasycznych

Problemy i poglądy

nych banków uniwersalnych przez ich banki-córki, świadczące wirtualne usługi finansowe.

Wirtualne usługi i rynki finansowe powstają w rezultacie procesów łączenia innowacyjnych struktur sprzedaży, jakimi są banki bezpośrednie, z nowoczesnymi technologiami informatycznymi. Jest to **drugi etap rozwoju bankowości wirtualnej**, w której doniosła rola przypadnie firmom softwarowym i wykorzystaniu Internetu. Prognozy przewidują, że w 1998 roku liczba użytkowników Internetu wyniesie 200 mln. Szacuje się, że banki bezpośrednie pozyskają ok. 20% klientów.

Szczególnie popularne są usługi internetowe w USA, gdzie prowadzi działalność Security First Network Bank, świadczący usługi wyłącznie poprzez WWW – World Wide Web – oraz Atlanta Internet Bank powołany przez Carolina First Corp. poprzez AT&T World Net Service. Utworzone zostało specjalne **konsorcjum** zrzeszające banki amerykańskie i firmy informatyczne, mające na celu popieranie nowych technologii.

Warto zwrócić uwagę na rolę Internetu w strukturze wybranych nowych usług bankowych planowanych do wprowadzenia w 1997 roku w bankach amerykańskich:

W jaki sposób amerykańskie banki obsługują klientów		
usługa	banki wiodące (w %)	banki ogółem (w %)
obsługa bezpośrednia przez personel bankowy	0	5
sprzedaż telefoniczna dla klienta fizycznego	13	19
sprzedaż telefoniczna dla firm	0	14
wykorzystanie Internetu	63	32
Bankomaty	13	5
Elektroniczna bankowość domowa	38	46

Źródło: K. Kalicki, K. Krzyżanek: Nie wykorzystana szansa, BANK 10/97.

Można oczekiwać, że za kilka lat w Polsce banki będą odchodziły od tradycyjnych form obsługi przez oddziały na rzecz elektronicznych i telefonicznych linii zleceń. **W obecnych strategiach największych banków zauważalna jest tendencja do rozwoju sieci małych oddziałów i punktów sprzedaży usług bankowości detalicznej oraz bankomatów, wobec przewidywanej ekspansji banków zagranicznych, w połączeniu z nakładami na telebanking telefoniczny i elektroniczny. Zmiany będzie wymuszała konkurencja.** Koszty transakcji przy wykorzystaniu urządzeń samoobsługowych są co najmniej dwukrotnie niższe niż transakcji wykonywanej w oddziale banku.

Polskie banki zaczynają coraz wyraźniej dostrzegać lukę technologiczną, która dzieli ich od konkurentów w zjednoczonej Europie. Optymistycznie ocenia

się, że na osiągnięcie zbliżonego do banków zachodnich potrzebujemy poziomu technologicznego 5–8 lat.

Nowe technologie informatyczne i telekomunikacyjne, a także przewidywane alianse banków z firmami informatycznymi będą generowały ryzyka trudne obecnie do przewidzenia.



Reasumując, przedstawione w artykule wybrane uwarunkowania i prognozy tworzą raczej optymistyczny obraz długookresowej stabilności systemu bankowego w Polsce. Większość analizowanych czynników, poprzez wzrost efektywności sektora bankowego, w dłuższym okresie będzie wpływała na wzrost jego bezpieczeństwa. Przełom XX i XXI wieku to jednocześnie ostry zakręt dla polskiego systemu bankowego. Spodziewana substytucja oszczędności krajowych przez zagraniczne, radykalne zmiany struktury aktywów banków komercyjnych, nasilenie konkurencji, rewolucja technologiczna mogą, ale nie muszą, destabilizować systemu bankowego.

Leszek Pawłowicz

Przypisy

- ¹⁾ W dłuższej perspektywie czasowej niż pięcioletnia należy oczekiwać zmian w strukturze branżowej kredytów gospodarczych w kierunku znaczącego spadku udziału kredytów dla przemysłu przetwórczego, górnictwa, zaopatrzenia w energię i wodę oraz wzrostu udziału kredytów na działalność usługową. Np. w ciągu ostatnich dwudziestu lat w Niemczech udział przemysłu przetwórczego w kredytach gospodarczych zmniejszył się o połowę (z 33% do 16%).
- ²⁾ W Niemczech bardzo wyraźne są długookresowe trendy w kierunku wzrostu udziału kredytów długoterminowych (o okresie spłaty dłuższym niż cztery lata) w kredytach dla firm ogółem. W ciągu ostatnich piętnastu lat ich udział wzrósł o 9% (do poziomu 69% kredytów dla przedsiębiorstw); por. szerzej E. Gostomski: *Tendencje w zakresie rozwoju bankowych kredytów gospodarczych w Niemczech, IBnGR, maszynopis powielany, marzec 1998.*
- ³⁾ Wydaje się, że jest to szacunek realistyczny; w Niemczech ostatnio co roku przystępuje do kas budowlanych 5% ludności kraju. Szacunek ten może okazać się błędny, jeśli nastąpiła by nowelizacja regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania kas oszczędnościowo-budowlanych.
- ⁴⁾ Por. szerzej: E. Gostomski: *Perspektywy rozwoju kredytów mieszkaniowych w Polsce do roku 2002 w świetle doświadczeń niemieckich, IBnGR, maszynopis powielany, marzec 1998.*
- ⁵⁾ Por. szerzej J. Zombirt: *Przewidywane i postulowane zmiany w otoczeniu prawnym dla kredytu bankowego w Polsce i UE, IBnGR, maszynopis powielany, marzec 1998.*
- ⁶⁾ Por. szerzej M. Wiśniewska i P. Wyczański: *Struktura zasilania finansowego dużych przedsiębiorstw i prognoza rynku kredytowego w tym segmencie klientów, IBnGR, maszynopis powielany, marzec 1998.*

PRZYSZŁOŚĆ POLSKIEGO SEKTORA BANKOWEGO

(Omówienie dyskusji)

Tematem kwietniowego seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego była *Stabilność i bezpieczeństwo finansowe banków polskich na tle rozwoju sektora bankowo-finansowego do 2002 roku*. Referat problemowy, dotyczący prognoz rozwoju sektora bankowego, wygłosił **prof. dr hab. Leszek Pawłowicz**. W sposób kompleksowy opisał tendencje tworzące optymistyczny obraz przyszłości polskiego systemu bankowego. Składają się nań pomyślnie zmiany w gospodarce światowej oraz dobre wskaźniki polskiej gospodarki. Ponadto zachodzą korzystne przekształcenia mikroekonomiczne w bankach, głównie w ich strukturze bilansów, czyli szybki wzrost aktywów systemu bankowego od 2000 roku, wysoka stopa wzrostu kapitałów własnych, pozytywne zmiany w strukturze i w jakości portfela kredytowego. Istotne są przy tym rozwijane i coraz szerzej wykorzystywane techniki nowoczesnej bankowości. Przedstawiony referat stał się podstawą do dyskusji, w której wzięli udział eksperci prawa i ekonomii, zajmujący się polską bankowością, w tym: **dyr. Krzysztof Pietraszkiewicz, mec. Tomasz Narożny, dyr. Ryszard Kowalski, prof. Władysław Baka, prof. Stanisław Kasiewicz, prof. Władysław Jaworski, Krystyna Góral, Tadeusz Żywczak, mec. Andrzej Jankowski**.

Z przedstawionego referatu oraz z przeprowadzonej dyskusji wynika, że polski sektor bankowy ma realne, choć niewolne od zagrożeń i niebezpieczeństw perspektywy intensywnego rozwoju. Omawiano je w kilku płaszczyznach: **uwarunkowania makroekonomiczne, polityka państwa, konkurencja zewnętrzna, warunki mikroekonomiczne, stabilność systemu**.

Dzisiejsze **prognozy makroekonomiczne**, wyznaczające w najbliższych latach ścieżkę wzrostu dla gospodarki światowej, potwierdzają optymistyczną wizję rozwoju sytuacji. Oczywiście w tego typu szacunkach zawsze należy uwzględniać istniejące ryzyko i zagrożenia. Należą do nich ostatnie kryzysy systemowe, między innymi w Czechach i w Azji, a także problemy nękające jednoczącą się Europę (**prof. W. Baka**). Niemniej jednak tendencje w gospodarce światowej w latach 1998–2002 będą najprawdopodobniej sprzyjały stabilizacji sektora bankowego w Polsce. W prognozy te z dużym prawdopodobieństwem wpisze się także polska gospodarka (**prof. L. Pawłowicz**).

Wobec korzystnych perspektyw rozwoju gospodarczego w najbliższych latach ogromnego znaczenia nabiera **polityka państwa** wobec sektora bankowego. Dyr. Generalny Związku Banków Polskich **K. Pietraszkiewicz** podkreślił, że silny krajowy system bankowy powinien być jednym z najistotniejszych filarów

państwa. Doświadczenia światowe potwierdzają, że jest on fundamentem stabilności gospodarki rynkowej w każdym państwie. W praktyce zasadę tę zastosowały z powodzeniem zarówno Hiszpania, jak i Portugalia. W tym kontekście istnieje zatem wyraźna potrzeba określenia strategicznej polityki odnośnie do sektora bankowego. Polityka ta powinna uwzględniać koordynację działań wszystkich czynników decyzyjnych, wpływających na kształt polskiej bankowości. Powinna przy tym być przejrzysta, szczególnie dla naszych partnerów zagranicznych.

Jednym z najbardziej istotnych elementów polityki państwa winno być zatem umacnianie sektora bankowego, dbanie o jego stabilność, bezpieczeństwo, ale również konkurencyjność. W dyskusji przede wszystkim podkreślono konieczność zmniejszenia obciążeń dla banków. Nabiera to szczególnego znaczenia wobec **rosnącej konkurencji zewnętrznej**. Głównie chodzi o zmniejszenie obciążeń z tytułu rezerwy obowiązkowej, ale także tych związanych z funkcjonowaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Uczestnicy dyskusji podkreślili, że bardzo istotnym czynnikiem, który w sposób zdecydowany może wpłynąć na kondycję polskich banków, jest stopniowa liberalizacja rynku. Rozpocznie się ona w 1999 roku wprowadzeniem swobodnego dostępu banków zagranicznych do polskiego rynku i będzie kontynuowana w roku następnym przez dopuszczenie możliwości lokowania polskich oszczędności za granicą. Aby przygotować polskie banki na podjęcie rywalizacji z zagranicznymi konkurencją, konieczne jest wzmocnienie rozwiązań systemowych, zdejmujących z banków nadmierne obciążenia. Z drugiej strony w celu podniesienia potencjału kapitałowego banki będą nadal prowadzić procesy konsolidacyjne. Ostateczna struktura banków najprawdopodobniej pozostanie zróżnicowana. Obok banków dużych, silnych kapitałowo, operujących na wszystkich rynkach, zasięgiem obejmujących cały kraj, a także oferujących rozwinięte usługi rozliczeń zagranicznych na polskim rynku pozostaną banki małe, wykorzystujące nisze rynkowe (**prof. W. Jaworski**).

Banki zagraniczne przewyższają banki polskie nie tylko potencjałem kapitałowym, ale także technologią finansową. Jednym z podstawowych wyzwań przyszłości będzie zatem konieczność likwidacji luki technologicznej między polską i zagraniczną bankowością. Nowe technologie bardzo gwałtownie wkraczają w sferę usług detalicznych. Bankowość telefoniczna oraz bankowość wykorzystująca w operacjach Internet jest coraz powszechniej oferowana na świecie. Najbardziej zaawansowanym rynkiem proponującym tego rodzaju usługi jest oczywiście rynek amerykański. Również banki europejskie, aby nie stracić klientów detalicznych, coraz częściej zaczynają oferować usługi nowoczesnej technologii.

Osiągnięcie przez polskie banki wyższego poziomu technologicznego jest możliwe, ale będzie bardzo kosztowne, tym bardziej że należałoby tego dokonać w jak najkrótszym czasie (**T. Żywczak**). Niemniej jednak już dziś polskie banki także podjęły działania w celu utworzenia wspólnej sieci dla realizacji bankowości elektronicznej. Ta wspólna sieć pozwoli zmniejszyć koszty wprowadzenia nowo-

czesnych technologii na polski rynek i umożliwi konkurowanie jakością, ceną, ofertą i sprawnością, a nie technologią (**dyr. K. Pietraszkiewicz**).

Dodatkowo konkurencja wzrośnie wraz z rozwojem rynków finansowych. Należy się bowiem spodziewać ekspansji ze strony niebankowych instytucji finansowych, takich jak towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze powiernicze, emerytalne. Granice między tymi rynkami zaczynają się powoli zacierać i proces ten będzie kontynuowany w przyszłości.

Biorąc pod uwagę **warunki mikroekonomiczne**, znaczną uwagę poświęcono w dyskusji efektywności polskich banków. Jeśli mierzyć ją wielkością aktywów na zatrudnionego w sektorze banków komercyjnych, to jest ona dużo niższa zarówno w porównaniu do banków niżej rozwiniętych państw Unii Europejskiej, takich jak Portugalia, czy Grecja, jak i w porównaniu do banków zagranicznych działających w Polsce. Taka ocena efektywności nie jest jednak jednoznaczna. Analizując przyczyny tego, należy właściwie ocenić miejsce sektora bankowego w całej gospodarce. Polska jest krajem nisko ubankowionym. Aktywa banków według standardów światowych są za niskie w stosunku do potencjału gospodarczego. Niskie są aktywa banków przypadające na jednego mieszkańca (**K. Góral**). Poprawa efektywności polskiej bankowości może nastąpić zatem poprzez intensywny wzrost aktywów banków lub poprzez redukcję zatrudnienia. Potrzeby redukcji zatrudnienia nie potwierdzają jednak porównania współczynnika liczby zatrudnionych w sektorze banków komercyjnych do liczby mieszkańców w Polsce i w innych krajach wysoko rozwiniętych.

Charakter polskiej bankowości w dużej mierze określa także mikroekonomia podmiotów całego systemu gospodarczego, głównie gospodarstw domowych. Nie są one przyzwyczajone do korzystania z usług bankowych, choć poziom usług stopniowo się poprawia. Niski poziom płac sprawia, że w systemie bankowym występuje wysoki poziom atomizacji środków. Ta sytuacja ulega jednak stopniowej poprawie. W ostatnich latach można dostrzec wyraźny wzrost efektywności banków, a także wzrost udziału aktywów bankowych w PKB.

Patrząc wnikliwie na przyszły rozwój usług bankowych, należy oczekiwać większego uaktywnienia przede wszystkim usług finansowania budownictwa mieszkaniowego. Będzie to wymagało rozwoju nowych instrumentów finansowych, szczególnie tych po pasywnej stronie bilansu charakteryzujących się dostatecznie długim okresem wymagalności. Wzrost znaczenia finansowania budownictwa mieszkaniowego w dużym stopniu będzie zależeć przy tym od wzrostu dochodów ludności (**prof. W. Jaworski**).

Prof. W. Baka zwrócił uwagę, że w przyszłości prawdopodobnie ulegnie także zmianie polityka kształtowania aktywnej strony bilansu. Obecnie z powodu niekorzystnych przeszłych doświadczeń banki ograniczają akcję kredytową, koncentrując się na bezpiecznych rządowych papierach wartościowych. Obligacje i bony skarbowe stają się podstawowym źródłem dochodów finansowych banków. W przyszłości należy liczyć się z ograniczeniem deficytu budżetowego, co będzie powodowało także zmniejszenie podaży skarbowych papierów wartościowych, a to z kolei zmusi banki do aktywniejszej polityki kredytowej. Należy także się

spodziewać, że w dobie zmniejszającej się marży odsetkowej coraz większą rolę będą odgrywać dochody pozaodsetkowe. Będzie to bezpośrednim wynikiem unowocześniania bankowości oraz oferowania coraz większej gamy wyrafinowanych usług finansowych.

Prof. W. Baka podkreślił ponadto, że perspektywy polskiego sektora bankowego należy widzieć również w kontekście postępującej jego **stabilizacji**. Dzieje się tak między innymi w wyniku aktywnej działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. BFG będzie w przyszłości kontynuować realizację zadań ustawowych, dbając jednocześnie o zmniejszanie obciążeń banków na rzecz Funduszu. Zarazem w świetle nadchodzącej liberalizacji i otwarcia polskiego rynku na banki zagraniczne istotnym elementem staje się poziom kwot gwarantowanych. Wyższe gwarancje banków zagranicznych mogą doprowadzić po roku 2000 do odpływu depozytów z polskich banków. Aby zapobiec niekorzystnym efektom wynikającym z niedopasowania wielkości gwarancji, Rada BFG opowiada się za następującą ścieżką dochodzenia do limitu wyznaczonego dyrektywą Unii Europejskiej: od 1999 roku gwarancje do 10 000 ECU, od roku 2000 gwarancje do 15 000 ECU i od 2001 roku 20 000 ECU.

W kontekście stabilizowania się bankowego sektora w Polsce należy uwzględnić także fakt, iż dla banków najistotniejszym elementem jest zaufanie publiczności. Z tego powodu w dyskusji poruszone zostały także problemy związane z koniecznością ochrony klientów banków. To właśnie nieprofesjoniści (i być może tylko oni) korzystający z usług bankowych wymagają szczególnego interwencjonizmu ze strony państwa (**mec. T. Narożny**). Korzystne mogłoby być nawet powołanie instytucji rzecznika praw klientów bankowych (**dyr. R. Kowalski**).

Dyskusja w czasie seminarium, a także poprzedzający ją referat charakteryzowały się raczej optymistycznym spojrzeniem na najbliższą przyszłość sektora bankowego w Polsce. W analizie nie zabrakło jednak również zwracania uwagi na możliwe zagrożenia i konieczność ich przewycięzania.

Opracowali: Beata Zdanowicz, Tomasz Obal

Jan Szambelańczyk
Członek Rady BFG

SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW A ZACHOWANIA DEPONENTÓW I BANKÓW (DOŚWIADCZENIA POLSKIE I ZAGRANICZNE)

1. WSTĘP

Wstęp do pr. mag.

W niektórych koncepcjach ekonomicznych system bankowy – jako całość – jest dobrem publicznym, z którego społeczeństwo czerpie większe korzyści niż właściciele banków z wypracowanych zysków¹⁾. A skoro tak, to ryzyko systemowe dla banków jest ryzykiem dla całego społeczeństwa [Corrigan, 1992, s. 3; Feldstein, 1991, s. 15]²⁾. Solidny sektor bankowy jest ważny dla zachowania ogólnej stabilności makroekonomicznej ale i zasady polityki makroekonomicznej wpływają na kondycję systemu bankowego [Economic Research Europe Ltd/IEF, 1996]. Znaczenie sektora bankowego dla efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej, a nawet ponadnarodowych systemów gospodarczych skłania do postawienia pytania, czy banki i ich systemy są bardziej podatne na kryzysy niż inne podmioty gospodarcze? A jeśli tak, to czy upadłość jednego lub kilku z nich jest „zaraźliwa” i daje podstawy dla paniki bankowej, rozpadu systemu finansowego i poważnych szkód dla całej gospodarki? Warto też wiedzieć, czy straty poniesione przez deponentów (podmioty finansowe i niefinansowe) mają bardziej negatywny wpływ zarówno na sektor bankowy, jak i na całą gospodarkę od strat, ponoszonych przez wierzycieli niefinansowych bankrutów i ich wpływu na inne podmioty gospodarcze w danym dziale oraz poza nim?

Odpowiedzi na powyższe pytania są istotne dla przeanalizowania wpływu systemu gwarantowania depozytów na zachowania klientów i politykę banków. Odpowiedzi na te pytania wydają się szczególnie ważne w świetle słabo rozpoznanych wzorców zachowań deponentów i samych banków w warunkach ochrony, wynikających z systemu gwarantowania depozytów czy to w formie wypłat określonych kwot deponentom upadłych banków, czy też pomocy finansowej na przewycięzanie stanu zagrożenia wypłacalności banku. Złożoność problemu i jego specyfika instytucjonalna, historyczna czy nawet regionalna sprawiają, że trudno o odpowiednie analizy empiryczne i uniwersalne wnioski z tych analiz. Co gorsze, przegląd zagranicznej literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, że wnioski te są nie tylko nie tożsame, ale nawet krańcowo rozbieżne. Biorąc to pod uwagę, niniejsze opracowanie ma głównie na celu rozważenie tych problemów na gruncie niektórych modeli oraz sformułowanie hipotez dotyczących wpływu

systemów gwarantowania depozytów na zachowania klientów i działania banków. Chodzi także o zainicjowanie dalszych studiów nad problemami i hipotezami, w świetle dotychczasowych cząstkowych badań oraz nietożsamych wniosków z nich wynikających. W szczególności zaś chodzi o poznanie preferencji i postaw klientów, w badaniach longitudinalnych, oraz zewidencjonowanie zachowań banków jako reakcji na te postawy. Istotne także jest, czy postawy klientów są przyczyną określonych działań banków i na ile działania te mają wpływ na zachowania klientów.

2. WRAŻLIWOŚĆ BANKÓW NA ZAGROŻENIA WYPŁACALNOŚCI

2.1. Dlaczego banki są bardziej podatne na upadłość?

Banki różnią się od innych podmiotów finansowych i niefinansowych przynajmniej z trzech powodów, które czynią je bardziej wrażliwymi na upadłość. Po pierwsze, banki są finansowane głównie przez krótkoterminowe i wymagalne depozyty, którymi zaspokaja się popyt na kredyty dla podmiotów gospodarczych, finansowych i ludności. Tym samym banki mają stosunkowo niskie wskaźniki funduszy własnych do aktywów, co samo przez się słabo zabezpiecza je przed ewentualnymi dużymi stratami (tzw. wysoka dźwignia finansowa). Po drugie, niska relacja gotówki do wartości aktywów, w sytuacji gwałtownego odpływu środków pieniężnych wywołanego masowym wycofywaniem depozytów, wymusza upłynnianie tych aktywów (często z dyskontem, co utrudnia zamknięcie luki płynności, a nawet przyczynia się do strat), absorbując tym samym rezerwy innych banków³⁾. Po trzecie, banki charakteryzują powiązania finansowe typu rozliczeniowego lub kredytowego, co przy wysokim poziomie koncentracji rozszczeń powoduje, że upadłość jednego z nich naraża na niewypłacalność inne.

2.2. Hipotezy o upadłościach banków

Źródłem „kruchości” banków, poza istotą działalności bankowej, upatrywać można m.in. w nadmiernej ekspansji kredytowej, asymetrii informacyjnej, egzogenicznym wpływie depozytów i rezerw bankowych, restrykcjach osłabiających banki oraz imporcie kryzysu niewypłacalności. W dalszej części przyczyny te zostaną omówione w formie hipotez wyjaśniających upadłość banków. Jednak we wszystkich tych hipotezach wycofywanie depozytów przyczynia się do niestabilności w systemie bankowym tylko wtedy, gdy powoduje zmniejszenie ogólnego poziomu rezerw. Jeżeli wycofane wkłady zostaną zdeponowane w innych bankach, może wystąpić kosztowne zaburzenie, ale nie zagraża to systemowi bankowemu lub systemowi rozliczeń⁴⁾.

2.2.1. Hipoteza nadmiernej ekspansji kredytowej

Na skutek zdarzenia zewnętrznego napędzany jest cykl koniunkturalny, który pociąga za sobą inwestycje [Fisher, 1933; Eichengreen i Portes, 1987].

Rosną dochody i ceny, które wywołują dalsze inwestycje szacowane jako rentowne. Banki zwiększają wolumen kredytów zmniejszając rezerwy, co generuje większą podaż pieniądza i poziom cen. Wyższe ceny zarówno napędzają optymizm, jak i zmniejszają realną wartość długu, co pociąga za sobą dalsze zadłużanie. W końcu stan nadmiernego zadłużenia jest osiągnięty. W tym punkcie gospodarka staje się „krucha”, a kryzys może być wywołany pomyłkami w ocenie dokonanej przez kredytobiorców lub wierzycieli. Kredytobiorcy mogą nie być w stanie spłacać długu w umówionych terminach, a deponenti mogą nie chcieć refinansować swoich wymagalnych depozytów. To prowadzi do wymuszonej sprzedaży i obniżenia wartości aktywów. Kapitał banku się obniża wraz ze straconymi kredytami. Zaczyna się run na bank, który jest lub który choćby wydaje się deponentom niewypłacalny. Powstaje panika i dalsza obniżka cen jego aktywów, co rzutuje na pogarszanie wyniku i zmniejszanie zatrudnienia. Proces trwa tak długo, aż rozprzestrzeniające się bankructwa wyeliminują nadmierne zadłużenie lub zostaną wykorzystane przez bank centralny odpowiednie do sytuacji instrumenty polityki pieniężnej⁵⁾.

2.2.2. Hipoteza asymetrii informacji w ocenie wartości bankowych aktywów

Banki specjalizują się w przyjmowaniu depozytów i udzielaniu kredytów, które nie są w zasadzie przedmiotem obrotu rynkowego. Ograniczoność obrotu wynika m.in. z tego, że potencjalni inwestorzy nie mogą łatwo i tanio ocenić ryzyka, jakie te kredyty niosą ze sobą. Bank zaś – wykorzystując zasadę ekonomiki skali i zasadę specjalizacji – obniża koszty transakcyjne związane z oceną prawdopodobieństwa, że kredyty nie będą spłacone zgodnie z umową. Ponadto bank monitoruje wykorzystanie tych kredytów i sytuację kredytobiorcy oraz podejmuje działania zmierzające do minimalizacji strat, gdy zachodzi taka potrzeba. W ten sposób bank posiada informacje o wartości kredytów, których zewnętrzni inwestorzy nie mają. Ta asymetryczna sytuacja informacyjna stwarza problem moralnego hazardu, który obniża szanse korzystnej sprzedaży lub sekurytyzacji kredytów [Benson, 1992]. Literatura wskazuje, że panika bankowa może być konsekwencją asymetrii informacyjnej w ocenie wartości portfela kredytowego banku. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy wystąpi niekorzystne zjawisko czy proces ekonomiczny (np. bankructwo dużej lub ważnej dla aktywów banku firmy, nieoczekiwane duże wahania sezonowe, głęboka recesja), dające deponentom podstawy do wątpliwości co do wartości aktywów banku. Według Mishkina [1991, s. 74] run deponentów na bank nie zależy od tego, czy jest on wypłacalny, czy też nie, gdyż deponenti w zasadzie takiej informacji nie posiadają⁶⁾. Dlatego też szczególnie groźne z tego punktu widzenia jest upowszechnianie plotek, czy choćby informacji mogących podkopać zaufanie do banku i wartości jego aktywów.

2.2.3. Hipoteza egzogenicznego wpływu depozytów i rezerw

Diamond i Dybvig [1983] są twórcami modelu, w którym nagła zmiana preferencji niektórych deponentów – co do stopnia płynności ich funduszy – pociąga za sobą run na wypłaty innych deponentów. Model przewiduje, że nieoczekiwana kolejka w banku powoduje, iż inni deponenci także zmieniają swe preferencje co do płynności, po to tylko aby zabezpieczyć się na wszelki wypadek (tzw. efekt „stadny”) przed ewentualnymi stratami złożonych w banku środków. W modelu tym run na bank jest wynikiem zmiany preferencji deponentów co do dysponowania swymi środkami pieniężnymi. Przy czym preferencje te mogą zmienić się z błahego powodu, a następnie ulegają multiplikacji wśród innych deponentów. Zgodnie z hipotezą egzogenicznego wpływu depozytów szczególnie ważna jest struktura aktywów banku i możliwość ich upłynnienia w krótkim okresie, bez znacznych strat.

2.2.4. Hipoteza instytucjonalnych i prawnych restrykcji osłabiających banki

Regulacyjne ograniczenia prowadzenia działalności bankowej na określonym rynku lokalnym czy regionalnym lub brak zgody na rozwój sieci a także ustawowe reglamentowanie czynności bankowych prowadzą do koncentracji ryzyka w danym regionie, w określonej działalności i w naturalny sposób utrudniają dywersyfikację portfela kredytowego czy rynków depozytowych. Z drugiej zaś strony takie restrykcje nie uodparniają banku czy nawet całego systemu na ogólnokrajowe czy międzynarodowe wydarzenia, które negatywnie wpływają na gospodarkę lub krajową podaż pieniądza. W odpowiednio niesprzyjających warunkach ostrożnościowe w założeniu reguły mogą prowadzić do zachwiania równowagi banku, gdy klienci znajdą odpowiednio silną motywację do wycofywania swych depozytów lub gdy bank poniesie straty na skutek tych niesprzyjających warunków.

2.2.5. Hipoteza importu kryzysu niewypłacalności

Wraz z rozwojem wymiany międzynarodowej i systemu płatności w związku z obsługą klientów banków działających w różnych krajach, pojawiają się niepokroje związane z podatnością krajowego systemu rozliczeń na upadłość banków w innych krajach [Eichengreen i Portes, 1987, s. 11–12]. Bank za granicą może stać się niewypłacalny i w konsekwencji nie przekazać środków na fundusze, które bank krajowy już wypłacił klientom lub innym bankom⁷⁾. W ten sposób krajowy system rozliczeń może zostać zakłócony przez upadłość banku w innym kraju.

W rezultacie w krajach postsocjalistycznych doszło do wstrzymywania płatności przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza państwowe, w stosunku do wierzycieli

w tym także banków, co powodowało poważne zakłócenia w systemie rozliczeń [Buch, Heinrich i Reiser, 1994, s. 39–42].



Scharakteryzowane pokrótce hipotezy wskazują, że w gospodarce rynkowej banki mogą upadać w następstwie zdarzeń lub procesów, na które mają niewielki lub ograniczony wpływ. Hipotezy te ponadto oddają istotę „kruchości” banku, będącego instytucją zaufania publicznego. Podzielanie poglądu o takim charakterze przedsiębiorstwa bankowego stwarza jednocześnie przesłanki do podejmowania działań zmierzających do „opakowywania” tej „kruchości”. Jednym ze sposobów ograniczania kruchej równowagi banku i systemu bankowego są instytucje gwarantowania depozytów.

2.3. Problem zaraźliwości kryzysu bankowego

Upadłości banków są dość powszechnie postrzegane jako mające negatywny wpływ na gospodarkę. Związek między upadłością banku albo banków i konsekwencjami tego dla gospodarki zależy m.in. od pozycji tych instytucji kredytowych w całym systemie. W przypadku upadłości lokalnego banku spółdzielczego konsekwencje mają w zasadzie marginalne znaczenie dla gospodarki, a nawet regionu, choć mogą być bardzo dolegliwe dla poszczególnych deponentów. Gorzej gdy pasywa upadłego banku osiągają znaczny udział w finansach danego regionu bądź gdy bank nabiera ponadregionalnego, a zwłaszcza międzynarodowego znaczenia. W warunkach globalizacji przepływu kapitału, towarów i usług pojawiają się nawet koncepcje powołania międzynarodowej instytucji pożyczkodawcy ostatecznej instancji, której zadaniem byłoby przeciwdziałanie interkontynentalnym kryzysom [Por. Gray, 1996; Sachs, 1998].

Przy normalnym przebiegu procesów finansowych posiadacze zobowiązań banku (deponenci) nie mają powodu do niepokoju, że ich żądania wypłaty nie będą zaspokojone. W przeciwnym bowiem przypadku nie deponowaliby swych środków w banku. Jednakże gdy deponenci nabiorą przekonania, że ich bank poniósł straty lub choćby tylko pojawia się podwyższone prawdopodobieństwo obniżenia wartości aktywów i w ich następstwie poniesienia strat, które spowodują zagrożenie jego wypłacalności, wówczas mają bodziec do gwałtownego wycofania swych pieniędzy z banku. A ponieważ obawa o niewypłacalność w stosunku do jednego banku wzmaga niepokój o wypłacalność innych banków, run na bank jest dość powszechnie postrzegany jako zaraźliwy. Towarzyszy temu przekonanie o rozprzestrzenianiu się kryzysu finansowego z jednego banku, zwłaszcza o tzw. strategicznym znaczeniu, poprzez efekt domina, na inne banki i wywołaniu zagrożenia zarówno dla banków wypłacalnych, jak i niewypłacalnych [Dimson i Marsh, 1994, s. 3]⁸⁾. Gdy stosunkowo wielu deponentów zainicjuje run na banki, w konsekwencji pojawi się panika bankowa [Kaufman, 1994, s. 6]. Jednakże, wbrew tym stereotypom, nie ma przekonujących dowodów na typowość ogólnie

krajowej paniki bankowej. I chociaż duża skala upadłości banków bezsprzecznie pogarsza sytuację ekonomiczną i wywołuje problemy finansowe w gospodarce, to nie wydaje się, aby upadłości banków były ich przyczyną [Kaufman, 1995, s. 6]. Niemniej jednak przekonanie o dużym prawdopodobieństwie i groźnych konsekwencjach upadłości banków jest dominujące. Stąd też wiele reguł ostrożnościowych obowiązujących w bankowości opartych jest na tym przekonaniu. Jako remedium na ograniczanie wystąpienia takich procesów ustanawia się systemy gwarantowania, spełniające rolę buforów sygnałów wywołujących panikę bankową.

3. SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

3.1. Cele systemów gwarantowania depozytów

Bezpośrednią przyczyną ustanawiania systemów gwarantowania depozytów jest ochrona konsumentów. Deponenti jako użytkownicy usług bankowych są w podobnym stopniu konsumentami jak nabywcy innych dóbr czy usług. Stąd podobnie jak w ich przypadku występuje społeczna i polityczna presja na zabezpieczenie konsumentów przed stratami. Ponadto trudniej jest potencjalnemu deponentowi ocenić finansową kondycję banku niż nabywcy innych dóbr użytkowych, jakość tych dóbr. Ta niedoskonałość rynku jest częściowo ograniczana przez nadzór bankowy, upublicznianie audytu banków a także przez gwarantowanie depozytów [MacDonald, 1996, s. 7].

Inną przyczyną ustanawiania systemów gwarantowania depozytów jest dążenie do ograniczania wystąpienia ryzyka kryzysu systemowego w następstwie paniki bankowej i masowego wycofywania depozytów ze zdrowych banków oraz załamania systemu rozliczeń [Bartholomew i Whalen, 1995; Greenspan, 1995, s. 7]. Deponenti, wiedząc o bezpieczeństwie swoich pieniędzy, dzięki systemowi gwarantowania, nie mają powodów do wycofywania ich z banków ponad własne potrzeby; zwłaszcza gdy zerwaniu lokat towarzyszy utrata oprocentowania. Pewną rolę w kreowaniu systemu gwarantowania depozytów odgrywa też konieczność postrzegania banków jako instytucji zaufania publicznego⁹⁾. Przyczyny ustanawiania systemów gwarantowania depozytów mają wpływ na ich treść i zakres, a te z kolei na zachowania klientów i banków.

Wymienione przyczyny, przez pryzmat potrzeb, implikują dwoistość podejścia do gwarantowania depozytów [Petkow, 1996, s. 20]:

- ❖ tzw. wąskie lub tradycyjne podejście, gdzie celem instytucji gwarantowania depozytów jest ochrona wkładów bankowych (np. Wielka Brytania, Japonia, Holandia),
- ❖ tzw. szersze lub systemowe podejście, gdzie głównym celem ochrony jest zapewnienie stabilności systemu bankowego (np. Niemcy, Francja, USA, Polska).

Efektywność systemu gwarantowania w ograniczaniu ryzyka systemowego jest uzależniona od stopnia poinformowania obecnych i potencjalnych klientów

banku o jego istnieniu i zakresie ochrony, rozumienia jego zasad i satysfakcji z maksymalnego poziomu gwarancji. Banki we własnym interesie powinny informować klientów o cechach systemu gwarantowania, a nawet mogą być zobowiązane do przekazywania takiej informacji¹⁰⁾.

3.2. System gwarantowania czy ochrona depozytów *implicite*

Formalny system gwarantowania depozytów jest zwykle ustawowo umocowany, a odpowiednie akty prawne specyfikują warunki jego działania. Generalnie system taki jest w zasadzie z góry gotowy do wypełniania swych zobowiązań, gdy wystąpią ustawowe okoliczności. W przeciwieństwie do niego, ochrona depozytów *implicite* angażuje rząd lub bank centralny, w każdym pojawiającym się przypadku zagrożenia depozytów, w podejmowanie decyzji co do zakresu i formy ochrony (np. bezpośrednia wypłata deponentom środków zgromadzonych w banku, przejęcie chorego banku przez bank zdrowy, sanacja zagrożonego banku z pomocą środków publicznych, wykup wierzytelności po cenie nominalnej).

W systemach ochrony *implicite* pojawia się większe ryzyko zmobilizowania na czas odpowiednich funduszy niż w przypadku formalnych systemów. Ponadto systemy *implicite* zwykle dają 100% ochronę wszystkim kategoriom deponentów, co prowadzi do obniżania dyscypliny rynkowej, nie tylko przez drobnych ciuflaczy ale i tzw. profesjonalnych kredytodawców banku [MacDonald, 1996, s. 9]. Można wręcz postawić hipotezę, że systemy *explicite* dają deponentom szanse przyjęcia odpowiednich strategii alokacji środków w bankach i dywersyfikowania ryzyka. Natomiast systemy *implicite* przyczyniają się do polaryzacji zachowań deponentów wielorako uwarunkowanych (np. asekurant, ryzykant).

3.3. Hazard moralny

System gwarantowania depozytów stwarza warunki do rozwoju hazardu moralnego, który można zdefiniować jako maksymalizację własnych korzyści ze szkodą dla innych, przy nieponoszeniu jednocześnie pełnych, negatywnych konsekwencji swoich działań [Miklaszewska, 1996, s. 52]. W odniesieniu do deponentów banku oznacza to lokowanie środków bez uwzględnienia poziomu ryzyka związanego z powierzaniem tych środków konkretnemu bankowi, natomiast preferowanie tych, które są najatrakcyjniejsze z punktu widzenia oferty oprocentowania [Talley, Mas. I., 1995, s. 8]. W rezultacie rynkowa racjonalność działań jest ograniczana i banki zagrożone niewypłacalnością mogą przyciągać dodatkowe depozyty¹¹⁾. Ponadto świadomość, że deponenti nie poniosą strat w przypadku upadłości banku, może skłaniać decydentów do podejmowania bardziej ryzykownych strategii biznesowych. Chęć ograniczenia hazardu moralnego przy lokowaniu środków powoduje, że wiele formalnych systemów gwarantowania nie daje 100% pokrycia dla wkładów, aby stworzyć deponentom motywację do rozważnego działania. Także wykluczenie osób bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialnych za niewypłacalność banku spod ochrony gwarancyjnej ma na celu ograniczanie

takich praktyk. Ważne zadanie do spełnienia ma w tym zakresie nadzór bankowy, który powinien ciągle monitorować, kontrolować i interweniować w przypadku naruszania zasad ostrożnościowych i podejmowania przez bank nadmiernego ryzyka.

Większość krajów decyduje się na wprowadzenie przymusowego systemu gwarancyjnego opartego na stałych składkach – obliczanych jako odsetek od złożonych depozytów. Tak skalkulowana składka nie daje deponentom informacji o ryzyku ponoszonym przez bank. Obligatoryjny system gwarantowania likwiduje w ten sposób rentę reputacyjną dla bezpieczniejszych banków, stanowiącą różnicę między zwykłym oprocentowaniem depozytów a niższym oprocentowaniem, jakie mogą oferować banki obdarzone przez klientów większym zaufaniem. W ten sposób gwarancje ograniczają skłonność wkladców do poszukiwania bezpiecznych banków lub żądania ekwiwalentu za dodatkowe ryzyko. Jednocześnie takie rozwiązanie uprzywilejowuje banki bardziej ryzykowne w porównaniu z instytucjami o stabilnej pozycji finansowej. Wzmacnia też zachowania typu hazardu moralnego ze strony właściciela, który narażony jest na mniejsze ryzyko runu na bank [Boot i Greenbaum, 1993, s. 262–291].

4. ANALIZA WYBRANYCH DOŚWIADCZEŃ ZAGRANICZNYCH

4.1. Doświadczenia amerykańskie [Benson i Kaufman, 1994, s. 24–26]

Przegląd badań empirycznych pozwala odrzucić hipotezy mówiące o tym, że runy na banki były spowodowane lub bezpośrednio związane z nadmierną ekspansją kredytową lub przypadkowymi zachowaniami deponentów, polegającymi na masowym wycofywaniu wkładów¹²⁾. Są natomiast dowody potwierdzające hipotezę asymetrii informacyjnej jako przyczynę tego, że deponenci mają skłonność do gwałtownego wycofywania wkładów, gdy niekorzystne warunki ekonomiczne, takie jak np. załamanie giełdy lub upadłość dużych przedsiębiorstw, wywołują niepokój bądź podejrzenia co do wartości aktywów banku. Trzeba przy tym dodać, że run wywołany tymi przyczynami jest niezależny od tego, czy banki objęte podejrzeniami są wypłacalne, czy też nie.

Studia nad runem na banki dostarczają wyraźnych dowodów, że poza szybkością reakcji klientów i tempem rozprzestrzeniania zachowań deponentów, prowadzących do wycofywania środków z banków, nie różnią się one znacząco od zachowań klientów czy kredytodawców w stosunku do produktów przemysłowych bądź usług, które postrzegane są jako niebezpieczne (np. szkodliwe napoje czy lekarstwa, katastrofy lotnicze lub elektrownie atomowe). Analizy dowodnie wskazują, że deponenci masowo wycofują wkłady z konkretnych banków, ze stosunkowo dobrze udokumentowanych powodów, a zwłaszcza z powodu strat przez te banki ponoszonych (np. znaczne względem kapitału straty na kredytach konsumpcyjnych czy nieruchomościach lub defraudacje). Ponadto deponenci masowo wycofują wkłady z innych banków, które wydają się mieć podobne problemy, ze względu na podobieństwo bilansów, kredytobiorców lub segmentów

rynku, na których działają. Jednakże run nie obejmuje tych instytucji kredytowych, które nie są postrzegane jako dotknięte takimi zagrożeniami. Wynika z tego wniosek, że przyczyny runu na bank są dla niego specyficzne, zdeteminowane informacyjnie i nie mają charakteru ogólnosektorowego.

Z analiz empirycznych wynika, że run na bank nie był główną przyczyną jego upadłości. Run na bank wywołuje głównie problemy z płynnością, ale straty z tzw. pożarowej wyprzedaży aktywów rzadko były tak duże, aby doprowadzić do niewypłacalności banku. Natomiast zagrożenie wypłacalności spowodowane różnymi innymi czynnikami częściej wywoływały run, który przyczyniał się do tracenia płynności, pogłębiającej stan zagrożenia wypłacalności. Prawdopodobnie ta wskazuje, że deponenci zdolni są do rozróżniania banków wypłacalnych od niewypłacalnych w podobny sposób jak odróżniają miękkie i twarde narkotyki czy niebezpieczne i bezpieczne środki transportu. Podobnie deponenci potrafią dywersyfikować ryzyko, wykorzystując specyfikę systemu gwarantowania depozytów (tzw. strategia dzielenia lokat w banku lub w bankach w zależności od definicji deponenta)¹³⁾.

4.2. Doświadczenia argentyńskie [Petkov, 1995, s. 16]

Do 1979 r. Bank Centralny Argentyny gwarantował depozyty i ponosił pełną odpowiedzialność za koszty tych gwarancji. W listopadzie 1979 r. ustanowiono ograniczony system gwarancji depozytów. Maksymalna kwota gwarancji była indeksowana. Udział w systemie był dobrowolny, a banki uczestniczące wносиły miesięczną opłatę w wysokości 0,03% średniej wartości pasywów, stanowiących podstawę naliczania rezerw. System nie miał charakteru funduszowego, gdyż odpowiedzialność gwarancyjna była niezależna od zgromadzonych opłat. Depozyty były gwarantowane w 100% do 1 mln pesos i w 90% powyżej tego limitu. Maksymalna kwota gwarancji była określana retroaktywnie, w konsekwencji rozmiarów kryzysu. Depozyty w walucie zagranicznej nie były gwarantowane.

W marcu 1980 r. został postawiony w stan upadłości Banco de Intercambio Regional (BIR), jeden z największych prywatnych banków argentyńskich. Wkrótce Bank Centralny Argentyny interweniował w trzech innych dużych bankach, z których dwa zostały zlikwidowane. System gwarantowania depozytów w scharakteryzowanej formie zakończył praktycznie swą działalność w okresie upadku ogromnego banku, jakim był BIR¹⁴⁾.

Deponenci posiadający dolarowe wkłady stracili je w całości, ci zaś z wkładami w pesos i kwocie ponad 1 mln stracili przynajmniej 10% oraz ponieśli koszty niedostępności środków w okresie przynajmniej miesiąca, zanim Bank Centralny zrealizował gwarancje. W połowie kwietnia 1980 r. zostały podjęte dodatkowe działania celem powstrzymania dalszego wycofywania wkładów z instytucji kredytowych i rozprzestrzeniania się paniki bankowej. Bank Centralny, chroniąc banki, które doświadczały masowego wycofywania depozytów, zwiększył 100-krotnie maksymalny poziom gwarantowanych depozytów (według stanu na 18 listopada 1979 r., tj. na dzień wejścia w życie systemu ograniczonych

gwarancji). W końcu działania te powstrzymały run na banki, zapoczątkowany upadkiem BIR. Przypadek ten potwierdza znaczenie odpowiednio wysokiego poziomu gwarantowania depozytów dla zachowań klientów w sytuacjach kryzysowych.

4.3. Doświadczenia filipińskie [Petkow, 1995, s. 17–18]

Kryzys rozpoczął się w 1981 r. upadkiem rynku weksli, wywołanym niehonorowaniem zobowiązań tekstylnego magnata Dewey Dea. To pociągnęło za sobą utratę zaufania i zapoczątkowało upadłości oraz wymuszone przejęcia niebankowych instytucji rynku pieniężnego. Po czym wyraźnie zintensyfikowały się upadłości małych banków wiejskich i kas oszczędnościowych. Interweniował zarówno rząd Filipin, jak i Bank Centralny udzielając tym bankom pomocy w latach 1982–1983. Pomimo tego w latach 1984–1985 tempo upadłości zwiększyło się, a ponadto kryzys przeniósł się także na duże banki prywatne (ogółem instytucje bankowe upadłe w latach 1981–1986 miały 3,5 % udział w aktywach sektora). Dwa banki państwowe i pięć dużych banków prywatnych wymagało pomocy. Formalny system gwarantowania depozytów, utworzony w 1970 r., przeżywał trudności już w 1981 r. System został dokapitalizowany w 1985 r., ale już w 1987 r. tylko 52% wszystkich zobowiązań gwarancyjnych zostało wypłaconych.

Doświadczenie Filipin wskazuje, że system gwarantowania depozytów niewiele wniósł w ograniczanie rozprzestrzeniania się kryzysu. Przyczyną tego był przede wszystkim brak odpowiednich kapitałów własnych i kadr przygotowanych do radzenia sobie z masowym kryzysem bankowym. Doprowadziło to do ponownego włączenia nadzoru bankowego w proces sanacji banków oraz uchwalenie nowych regulacji dających bankowi centralnemu uprawnienia do szerokiego wypełniania funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji.



Generalnie można stwierdzić, że w warunkach normalnego funkcjonowania systemu bankowego gwarancje depozytów nie mają większego znaczenia dla zachowań klientów banków. System gwarantowania odgrywa zaś kapitalną rolę w sytuacjach kryzysowych i to w taki sposób, że odpowiednio wysoki poziom gwarancji stanowi bufor dla runu na bank czy banki. W przeciwnym razie zachodzi konieczność awaryjnego dostosowywania tego poziomu do kwot powstrzymujących panikę bankową albo przejęcia przez państwo zobowiązań banków wobec deponentów¹⁵⁾.

5. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POLSKIEGO DEPONENTA

Z punktu widzenia kryterium podmiotowego klientów banku można dzielić na:

- ❖ indywidualnych, czyli osoby fizyczne, korzystające z usług bankowych nie dla celów związanych z tzw. działalnością gospodarczą oraz

- ❖ instytucjonalnych obejmujących osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (o ile posiadają zdolność prawną), w której to grupie dominują podmioty gospodarcze.

Pozycja tych dwóch grup, z punktu widzenia systemu bankowego, nie jest jednakowa. Osoby fizyczne mogą, ale nie muszą korzystać z usług bankowych¹⁶⁾. Korzystanie z banku przez podmioty gospodarcze i instytucje jest normatywnie wymuszone.

5.1. Klient indywidualny

Od początku transformacji systemowej w Polsce ludność wyraża sporą, choć malejącą, rezerwę w stosunku do korzystania z usług bankowych. Przy czym poziom wiedzy o działalności banków pozostaje wciąż znacznie poniżej standardów europejskich [Pentor, 1998 Aneks, s. 15]¹⁷⁾. Ponadto trzeba uwzględnić, że ponad 50% ludności nie deklaruje posiadania oszczędności w jakiegokolwiek formie, na skutek niskiego poziomu dochodów. Jednocześnie zaledwie 17% prywatnych przedsiębiorców odłożyło w 1997 r. ponad 4.800 zł [CBOS 1998].

Pogłębiona charakterystyka polskiego deponenta jest utrudniona ze względu na bardzo rozbieżne dane, zwłaszcza jeśli chodzi o skalę zjawiska¹⁸⁾. Według GUS odsetek gospodarstw domowych posiadających oszczędności w formie lokaty bankowej wynosi 67,9%, CBOS, PBS i KRC/SMG szacują, że tylko 27–31% ma lokaty złotowe.

Podstawowych informacji do charakterystyki polskiego deponenta w tym opracowaniu dostarczają badania Pentora¹⁹⁾. Na podstawie tych badań można stwierdzić, że oszczędzanie jest postrzegane w Polsce pozytywnie i notuje się wzrost skłonności do oszczędzania. (W latach 1992–1998 odsetek ludności twierdzącej, że zawsze należy odkładać część dochodu, niezależnie od tego czy zarabia się dużo, czy mało, wzrósł z 41 do 45%). Wzrasta także odsetek ludności skłonnej nieoczekiwany przypiływ gotówki ulokować w banku. W 1998 r. postąpiłoby tak ca 50% badanych. Przy czym znamienne jest, że od 86% badanych w 1992 r. do 92% w 1998 r. ulokowałoby swoje życiowe oszczędności w banku państwowym. Natomiast tylko niewielu uczyniłoby to w banku prywatnym (13% w 1992 r., tylko 8% zaś w 1998 r.)²⁰⁾. W świetle głoszonych opinii o zagrożeniu dla banków polskich interesujące jest, że coraz większy odsetek badanych ulokowałby swoje życiowe oszczędności w banku krajowym (73% w 1992 r. i 86% w 1998 r.), a mniej w banku zagranicznym lub z udziałem kapitału zagranicznego. Widoczny jest przy tym wyraźny podział na ludzi starszych, mniej wykształconych, mieszkających na wsi oraz w Polsce środkowozachodniej i południowej, oraz młodszych, lepiej wykształconych, mieszkających w miastach.

Wreszcie banki cieszą się niezmiennie największą popularnością jako depozytariusz życiowych oszczędności w porównaniu do innych instytucji finansowych.

Analizując zachowania i postawy ludności wobec banków, warto zauważyć, że z jednej strony jest ona skłonna, w zdecydowanej większości, akceptować życie na

kredyt (np. kupno domu, samochodu, przedmiotów trwałego użytku), a liczba przeciwników takiego postępowania maleje (18% w 1992 r. i 5% w 1998 r.). Z drugiej zaś strony ponad 60% badanych uważa, że problemy z terminowym zwrotem to sprawa kredytobiorców²¹⁾. Jest to spójne z pozytywnymi opiniami o bankach, zwłaszcza w takich aspektach, jak: bezpieczne, godne zaufania, pewne i uczciwe. Jednocześnie blisko połowa badanych przez Pentora w 1998 r. stwierdza, że ochrona przez BFG zdeponowanych w bankach środków powinna gwarantować zwrot pełnych wkładów wraz z odsetkami. Ponadto badani oczekują, że gwarancje BFG powinny mieć regwarancje Skarbu Państwa.

Pomimo dość dużej i stale rosnącej woli oszczędzania w zasadzie nie zmienia się odsetek mieszkańców dysponujących nadwyżkami finansowymi [Kołoszczyk, 1997, s. 6]. Ponadto badania wskazują, że oszczędności osób indywidualnych są raczej funkcją dochodu, a nie stopy procentowej [Pietrzak, 1996, s. 73].

Dla identyfikacji zachowań klientów indywidualnych wobec banków istotne są także informacje na temat wyboru banku. W krajowej literaturze przedmiotu znaleźć można fragmentaryczne badania poświęcone temu zagadnieniu. W badaniach krakowskich [Wojdacki, 1997, s. 44–46], prowadzonych w latach 1993–1996, stwierdzono, że „Dwa czynniki przede wszystkim wyznaczają wybór banku przez klientów detalicznych. Są to zaufanie do banku oraz jego dostępność. Pierwszy z nich jest ściśle związany z polityką komunikowania się banku z otoczeniem i tworzeniem odpowiedniego jego wizerunku. Jest to także kwestia posiadania przez bank gwarancji [...] a tym samym minimalizacji ryzyka”. Analiza zachowań badanych klientów pozwala stwierdzić, że następują zmiany w hierarchii czynników wyboru banku przez klientów detalicznych. Zmiany te polegają na zwiększaniu znaczenia zaufania do banku, niezależnie od tego, że znajduje się na pierwszym miejscu (z ocenami 3,107 do 3,658 w pięciostopniowej skali). Czynnikiem o wzrastającym znaczeniu są też: informacja o banku (największa dynamika przyrostu), rzetelność i uprzejmość. Na stałym poziomie utrzymuje się fachowość, a spada ranga ceny usług, wystroju zewnętrznego i wewnętrznego oraz zakresu oferty.

Badanie przeprowadzone w pierwszym kwartale 1997 r. [Glińska-Neweś i Kreja, 1997, s. 34]²²⁾ wskazuje, że klienci w grupie wiekowej poniżej 30 lat mają takie samo zaufanie do banków z gwarancjami Skarbu Państwa jak i banków tych gwarancji pozbawionych. W tej grupie badanych o wyborze banku decydowały przede wszystkim: oferowane oprocentowanie oraz lokalizacja (bliskość miejsca zamieszkania lub pracy), poza tym ważna była kompleksowość oferowanych usług²³⁾. W grupie wiekowej 30–50 lat opinie były najbardziej zróżnicowane. Jedną część grupy najwyżej ceniła bezpieczeństwo i pewność lokat, zapewnione przez gwarancje Skarbu Państwa. Dla pozostałych decydującym czynnikiem wyboru banku było oprocentowanie lokat. Natomiast w grupie powyżej 50 lat większość badanych stwierdziła, że większym zaufaniem darzy banki posiadające gwarancje Skarbu Państwa, a ponadto o wyborze decydowało oferowane oprocentowanie. Zdecydowanie mniejsze znaczenie miała lokalizacja i kompleksowość oferty. Trzeba też uwzględnić to, że wybór banku przez klienta jest często

zdeteterminowany przez pracodawcę na skutek umowy o obsługę płac przez bank i otwarcie dla pracowników rachunków, tzw. ROR-ów²⁴⁾.

Z badań Pentora wynika, że 84% badanych korzystało z usług jednego banku, 13% zaś z dwóch, pozostali z trzech lub więcej [Kołoszczyk, 1997, s. 8]. Według SMG/KRC [1997] wśród osób z wyższym wykształceniem stanowiących 15% populacji klientów banków pragmatyzm, w połączeniu z dążeniem do dokonywania wyboru, pozwalają na dywersyfikowanie ich stosunków z bankami. Mimo to wybór banku w ponad 93% polskiej klasy średniej zdeteterminowany jest „wiernością” bankowi, w którym konto zostało założone po raz pierwszy. Natomiast zaledwie 6% badanych w tej grupie zmieniło raz w życiu bank (najczęściej zrezygnowano z PKO). Dużą lojalnością w stosunku do banku charakteryzują się rolnicy. Średnio aż 9 na 10 korzysta z usług jednego banku, a o wyborze decyduje najczęściej nazwa (przy czym lista ograniczona jest w zasadzie do BGŻ, PKO lub banku spółdzielczego).

5.2. Klient instytucjonalny

Osoby prawne i fizyczne prowadzące działalność gospodarczą są zobowiązane do posiadania rachunku bankowego i prowadzenia rozliczeń za pośrednictwem tego rachunku, jeżeli jednorazowa wartość należności lub zobowiązań przewyższa równowartość 3.000 ECU²⁵⁾. Specyfika rachunku służącego do rozliczania działalności gospodarczej jest inna, przede wszystkim ze względu na większą zmienność salda. Ponadto wartość jednostkowych operacji na takim rachunku bywa większa niż w przypadku osób fizycznych. Wszystko to sprawia, że hierarchia czynników wyboru banku przez klientów instytucjonalnych jest inna.

Tylko teoretycznie klient instytucjonalny może przyjąć strategię dywersyfikacji ryzyka i otworzyć rachunki w różnych bankach, monitorując ich salda z punktu widzenia limitu gwarancji. W praktyce takie działanie podnosi koszty obsługi bankowej podmiotu gospodarczego, a dla banku jest mniej rentowne. Praktycznie więc klient instytucjonalny nie może maksymalizować bezpieczeństwa swych środków na rachunkach bankowych dzięki strategii dywersyfikacji i pilnowaniu, aby ich poziomy nie przekroczył górnej kwoty gwarancji. Ponadto nie ma banków posiadających gwarancje Skarbu Państwa dla depozytów, nie będących oszczędnościami ludności. Przy odpowiednio wysokich obrotach klient ten ma jednak szansę korzystania z banków zagranicznych, posiadających wyższe gwarancje niż przewidziane ustawą o BFG. Dlatego też racjonalny klient instytucjonalny będzie korzystał z usług banków maksymalizujących jego funkcję celu (np. możliwość uzyskania potrzebnego kredytu, najtańsze usługi, najszybsze rozliczenia, wysokie oprocentowanie, wygodna lokalizacja, kompleksowość usług banku).

Z rozpoznania praktyki wynika, że coraz więcej klientów instytucjonalnych wybiera strategię zmierzającą do podniesienia bezpieczeństwa swych środków poprzez wybór banku poprzedzony sprawdzeniem jego standingu i okresowym weryfikowaniem tej opinii. Przy czym im klient „większy”, tym większe praw-

dopodobieństwo wyboru banku strategicznego, chronionego implicite doktryną „zbyt duży, aby upaść”.

Badania przeprowadzone w Szwecji wykazały, że banki są prawidłowo oceniane przez większość swych klientów instytucjonalnych. Badając 300 przedsiębiorstw, Zineldin [1997, s. 35] stwierdził, że na pierwszym miejscu znalazła się pewność i zaufanie (81% odpowiedzi), dalej elastyczność (43%), konkurencyjność cenowa i kontakt z decydentami banku (po 42%), szybkość decyzji i procedur transakcyjnych (36%).

Z kolei badania kanadyjskie z końca lat 80. wskazują, że najważniejsze czynniki przy wyborze banku to: dokładność w prowadzeniu rachunków, konkurencyjność cenowa, jakość obsługi, procedura i szybkość obsługi. W raporcie Larocha wskazuje się, że szybkość obsługi oraz kompetencja i przyjazne podejście personelu do klientów to najbardziej pożądane cechy dobrego banku [Zineldin, 1997, s. 35].

W badaniach przeprowadzonych w 1995 r. w woj. katowickim stwierdzono, że u 43% respondentów wybór banku, w którym posiadają rachunek podstawowy, uwarunkowany był wcześniejszymi kontaktami instytucjonalnymi lub osobistymi kierownictw obu stron²⁶. Stwierdzono też, że wybiera się bank i pozostaje przy tym, który się zna, choćby było to rozwiązanie nieoptymalne. Bardzo ważnym czynnikiem okazała się subiektywna ocena dotycząca poziomu bezpieczeństwa i pewności banku. Na pytanie o czynniki wyboru banku najwięcej respondentów wskazało bezpieczeństwo (45%). Czynniki efektywnościowe (tj. oprocentowanie, warunki i zakres usług, rzetelność i jakość obsługi) uzyskały łącznie 47% wskazań. Zadziwiające jest, że aż 33% respondentów nie śledziło w ogóle tabeli opłat i prowizji ani we własnym, ani w innych bankach. Natomiast drugie aktywne konto w innym banku miała ponad połowa badanych firm [Szwajca i inni, 1996, s. 39–40]. W. Baka [1997, s. 762] pisze, że przedsiębiorstwa i instytucje znacznie częściej niż klienci indywidualni korzystają z usług kilku banków (z jednego banku 33% badanych, z dwóch 40%, z trzech co szósty klient, z czterech i większej liczby banków co dziewiąty podmiot gospodarczy).

Obserwacja praktyki wskazuje, że kształtują się też inne prawidłowości wyboru banku. Np. firmy z kapitałem zagranicznym otwierają rachunki w tych samych bankach, w których mają je firmy macierzyste. Z nieoficjalnych informacji wynika, że pozyskiwanie klientów w bankach zagranicznych zasadza się także na swoistej presji wywieranej przez kontrahentów zagranicznych, zarówno dostawców jak i odbiorców. Mówi się też o usługach towarzyszących przeniesieniu rachunku podstawowego.

W odniesieniu do podmiotów gospodarczych działających na rynkach wysoce konkurencyjnych wybór banku jest współdeterminowany efektywnością usług i możliwością uzyskania potrzebnego kredytu. Problem bezpieczeństwa zaś rozpatrywany jest nie tyle przez pryzmat gwarancji dla środków zgromadzonych na rachunkach co przede wszystkim przez pryzmat kondycji banku i adekwatności jego usług do potrzeb podmiotu.

W przypadku powierzenia środków samorządów gmin czy miast bywa, że usytuowanie ich w danym banku uzależnione jest od świadczeń banku na rzecz społeczności lokalnych, udziału kapitałowego i reprezentacji w organach spółki czy spółdzielni oraz zasiadania przedstawiciela deponenta w radzie banku (dotyczy głównie małych banków).



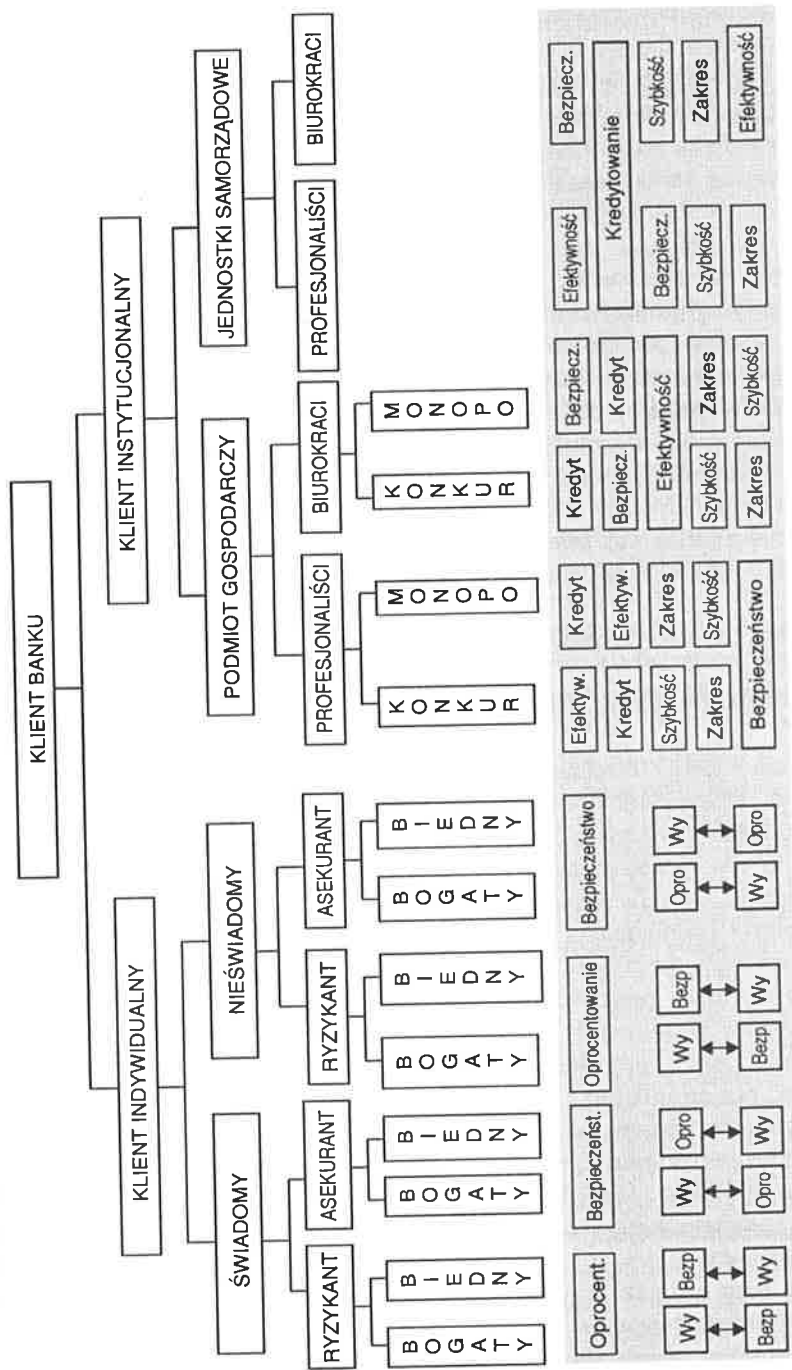
Całościowy ogląd preferencji i zachowań klientów indywidualnych i instytucjonalnych, z uwzględnieniem zarówno przedstawionych wyników badań, jak i opinii wypowiedzianych w sondażu diagnostycznym przez przedstawicieli kilkunastu polskich banków, na tle modeli i koncepcji z literatury zagranicznej, pozwala podjąć próbę sformułowania typologii i hierarchii determinant wyboru banku przez klienta. Z natury rzeczy próba ta zawiera uproszczenia, np. nie wyodrębnia typów klientów indywidualnych ze względu na wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, czy klientów instytucjonalnych ze względu na strukturę własności, typ działalności, wielkość obrotu, segment rynku.

6. ANALIZA ZACHOWAŃ DEONENTÓW I BANKÓW W POLSCE

6.1. Instytucja gwarancji Skarbu Państwa

Dekretem z 1948 r. o reformie bankowej powołano do życia Powszechną Kasę Oszczędności, której zadaniem było gromadzenie indywidualnych oszczędności pieniężnych. Za zobowiązania Kasy z tytułu wkładów oszczędnościowych poręczało państwo. W ten sposób do polskiego systemu bankowego na ponad pięćdziesiąt lat wprowadzona została zasada odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe gromadzone w bankach. Zapisy o odpowiedzialności Skarbu Państwa pozwalały prowadzić racjonalną gospodarkę środkami budżetowymi, a ponadto zwiększały pewność ludności co do zwrotu wniesionych przez nią do banków wkładów pieniężnych [Smykała, 1996, s. 45]²⁷.

Od połowy 1992 r., gdy okazało się, że w gospodarce rynkowej w Polsce banki mogą upadać, posiadanie lub nieposiadanie tzw. gwarancji Skarbu Państwa stało się dla deponentów indywidualnych kryterium podziału krajowego sektora bankowego. Można przypuszczać, że 45-letni okres obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności oraz brak negatywnych doświadczeń z nich wynikających, aż do 1993 r., utrwał w świadomości społecznej stereotyp bezpieczeństwa stwarzanego przez tę instytucję prawa bankowego. Przekonania tego nie zakłóciły nawet, w istotnym stopniu, problemy w odzyskaniu depozytów złożonych w bankach spółdzielczych, które zostały postawione w stan upadłości w latach 1993–1995 [Por. Smykała, 1996, s. 45–46]²⁸.



Wyjaśnienia:

Wy - wygoda albo tzw. koszty transakcyjne związane z korzystaniem z banku (opłaty, prowizje, lokalizacja, sieć oddziałów, itd.).
 Wygoda - zakres usług bankowych potrzebnych klientowi.
 Szybkość - tempo realizacji operacji bankowych (m.in. ELIKSIR, SWIFT).
 Kredyt - kredytowanie, czyli możliwość sprawnego uzyskania kredytu na działalność klienta banku.

6.2. Klienci i banki w sytuacjach kryzysowych w Polsce w latach 90.

Istnienie systemów gwarantowania jest szczególnie ważne w sytuacjach zwiększonego ryzyka systemowego lub ryzyka wypłacalności banku. Jednym z poważniejszych runów, jakiego doświadczono w Polsce w latach 90., był run na kasy Pierwszego Komercyjnego Banku SA w Lublinie. Był on w zasadzie wywołany doniesieniami i artykułami prasowymi kreującymi niekorzystny wizerunek właściciela Banku na przełomie 1991 i 1992 r. Na skutek dość intensywnych wypłat w kilku dniach stycznia spadek wolumenu depozytów, w porównaniu do grudnia, wyniósł ca 5%. Jednakże dzięki intensywnej akcji wyjaśniającej, popartej ciągłością wypłat w wydłużonych godzinach otwarcia banku, a jednocześnie stwarzaniu korzystniejszych warunków lokowania środków – wspartych konkursami lokat, wartość depozytów już w lutym 1992 roku przekroczyła stan z grudnia 1991 r. W kolejnych miesiącach utrzymywała się wysoka dynamika ich przyrostu. PKB SA w Lublinie jeszcze dwukrotnie doświadczał zwiększonych, ponad zwykłą miarę, wypłat, wywołanych artykułami prasowymi, o sensacyjnych tytułach, powodujących u części klientów poczucie zagrożenia ich depozytów. Oba te przypadki miały jedynie lokalny charakter i nie spowodowały widocznego zachwiania płynności całego Banku. Charakterystyczne, że skala wypłat, wywołanych tymi informacjami, w kolejnych kryzysach zmniejszała się. W 1994 r. sięgnęła ca 2%, w 1998 r. zaś już tylko ca 1% wartości depozytów w oddziałach, w których wystąpiły. Nie sposób określić, na ile gasnąca skala wypłat wynika z doświadczeń klientów z przeszłości, a na ile spowodowana jest gwarancjami dla depozytów, jakie w 1994 r. udzielił bankom NBP, a od 1995 roku ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Szczegółowa analiza przebiegu opisanych zaburzeń wskazuje, że siła destrukcyjna mass mediów jest zmienna w zależności od kontekstu sytuacyjnego, miejsca i czasu ogłoszenia informacji, cech odbiorcy, a nawet tonu dziennikarskiego, w jakim zostaje przekazana.

Od 1992 r. stopniowo rodziła się świadomość braku ochrony dla środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, związanych z działalnością gospodarczą osób fizycznych i prawnych. W lipcu 1992 r. drobni przedsiębiorcy, rzemieślnicy i kupcy, którzy zostali pozbawieni możliwości korzystania ze swoich rachunków, w następstwie ustawowego zawieszenia działalności Banku Spółdzielczego w Śremie, zorganizowali nawet strajk okupacyjny w banku. Przypadki protestów społecznych związanych z upadłościami banków występowały także w latach 1993–1994, angażując nawet przedstawicieli administracji rządowej oraz parlamentarzystów. Konsekwencje procesu transformacji systemowej wraz z polityką banków spowodowały wystąpienie wysokiego ryzyka systemowego i zagrożenie upadłością wielu banków, w tym także o charakterze strategicznym. Zagrożenie to pociągnęło za sobą bezpośrednią interwencję organów państwa i Narodowego Banku Polskiego, zarówno na polu legislacyjnym, jak i w różnorodnych formach dokapitalizowania banków. Miało to na celu buforowanie ryzyka utraty wypłacalności przez banki, ich upadłości i efektu domina.

Pomoc bankom zagrożonym była udzielana selektywnie i w zależności od ich pozycji w sektorze oraz struktury własności. W okresie gdy Bank Komercyjny „Poznań” SA (założony w 1991 r.) przygotowywał swe wejście na Warszawską Giełdę Papierów Wartościowych, wczesną wiosną 1994 r. ukazały się artykuły kreślące niekorzystny wizerunek właścicieli Banku. Wcześniej Bank ten cieszył się popularnością, nie tylko w Poznaniu, a w swych pasywach posiadał pokaźny portfel lokat międzybankowych. Na skutek wspomnianych informacji prasowych z Banku „wypłynęło” ca 4 mln złotych. Ponowna seria artykułów wywołała klasyczny run na kasy Banku w piątek 22 kwietnia. Kolejki po pieniądze ustawiły się we wszystkich oddziałach Banku, który jeszcze do późnych godzin wieczornych wypłacał depozyty. Przez weekend wieść o runie zmobilizowała niemal wszystkich deponentów i w poniedziałek od rana przed oddziałami Banku ustawiły się ogromne kolejki. Paniki deponentów nie powstrzymały obowiązujące już gwarancje NBP do kwoty ca 4.000 zł. Od 25 kwietnia Bank zaprzestał wypłat. Później jeszcze po upłynięciu kolejnych aktywów dokonywano wypłat deponentom. Stosunkowo słaby standing finansowy i zachwiane zaufanie do Banku w środowisku bankowym, ponadto znaczny udział aportu rzeczowego w kapitale własnym oraz brak gotowości do pomocy ze strony NBP spowodowały utratę płynności i zawieszenie działalności banku 6 lipca 1994 r. Ciekawe, że w okresie lokalnego runu na kasy oddziału „Poznań” zanotowano także stosunkowo znaczne wycofywanie środków z oddziałów innych banków, zwłaszcza Spółdzielczego Banku Ludowego w Poznaniu, który w tym okresie posiadał gwarancje Skarbu Państwa²⁹⁾.

Z drugiej zaś strony o sile gwarancji Skarbu Państwa dla depozytów ludności, jako amortyzatora runu, świadczy m.in. przypadek BGŻ, który, pomimo negatywnych artykułów prasowych i dość powszechnie znanej słabej kondycji finansowej, nie tylko nie doświadczał runów na swe kasy, ale nawet dzięki relatywnie wysokiemu oprocentowaniu przyciągał znaczne kwoty depozytów ludności. Można przypuszczać, że gwarancje Skarbu Państwa wzmocnione niewypowiedzianą formalnie doktryną „TBTF” odniosły sukces w świadomości deponentów tego strategicznego Banku. Jednocześnie przypadek ten wskazuje, że przeciętny deponent nie potrafi rzetelnie ocenić kondycji banku, a pełna gwarancja depozytu umożliwia i zwiększa hazard moralny³⁰⁾. Bardzo syntetyczną miarą skuteczności tej instytucji ochrony jest koncentracja depozytów ludności w bankach korzystających z gwarancji Skarbu Państwa.

Interesujące jest też doświadczenie WBK SA z jesieni 1994 r., który doświadczył minirunu na bank po artykułach prasowych informujących równocześnie o nieprawidłowościach w procesie prywatyzacji Banku oraz o przegranym sporze sądowym z BGŻ SA w kwestii zobowiązań pozabilansowych. Długie kolejki przed kasami najpierw pojawiły się w oddziałach Banku w Poznaniu, a po dość niefortunnych wyjaśnieniach w regionalnym programie telewizyjnym przeniosły się także do innych oddziałów w regionie. Trzeba podkreślić, że analiza sald na rachunku Banku w dniach minirunu nie wykazuje specjalnych odchyśleń od długookresowej amplitudy³¹⁾. Warto zwrócić uwagę, że enuncjacja NIK-u nie

miała żadnego wpływu na kondycję finansową banku, przegrana sprawa sądowa zaś marginalnie ważyła na jego bilansie. Osobliwością w tej sprawie jest fakt, że WBK SA korzystał w tym czasie z gwarancji Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności. Jednakże wpływ na zachowania deponentów mogły mieć m.in. złe doświadczenia z odzyskaniem depozytów, posiadających takie gwarancje, w Spółdzielczym Banku Rzemiosła w Poznaniu i innych zawieszonych bądź upadłych bankach spółdzielczych w Wielkopolsce³²⁾. Nie można też wykluczyć, że wypłacający byli właścicielami rachunków bieżących dla podmiotów gospodarczych, które takich gwarancji nie posiadały.

6.3. Elastyczność zachowań klientów banków

Analizując zachowania deponentów ze względu na system gwarantowania depozytów, trzeba także zwrócić uwagę na okres przejścia od stanu sprzed 17. lutego 1995 r. do wejścia w życie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i przedłużeniu gwarancji Skarbu Państwa do końca 1999 r. tylko dla trzech banków (PKO BP, PeKaO SA, BGŻ SA). W tym kontekście warto wskazać, że największy przyrost depozytów w 1995 r. miał miejsce w PKO BP, który oferował swym klientom najniższe oprocentowanie depozytów. Również Bank PeKaO SA pozyskał stosunkowo dużo depozytów gospodarstw domowych, pomimo oferowanego ogólnie niższego oprocentowania od innych banków. Potwierdza to tezę, że dla gospodarstw domowych ograniczanie ryzyka inwestycyjnego jest priorytetowe, a dopiero potem osoby fizyczne kierują się innymi czynnikami wyboru banku. W świetle też o braku edukacji ekonomicznej społeczeństwa warto wskazać, że w 1995 r. osoby fizyczne większość swoich oszczędności ulokowały na rachunkach złotych, a nie na mniej dochodowych rachunkach walutowych [Pietrzak, 1996, s. 73].

6.4. Problemy w działalności gwarancyjnej BFG

W praktyce działalności BFG okazało się, że nie wystarczy sama idea ochrony depozytów i uchwalenie ustawy. W pierwszym okresie działalności BFG powstały liczne kontrowersje przy dokonywaniu wypłat kwot gwarantowanych. Jedną z poważniejszych było pojęcie deponenta. Chodzi m.in. o niemożność uznania za deponenta i wypłat środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach jednostek organizacyjnych osoby prawnej. Najostrzej ten problem pojawił się w przypadku jednostek gminnych (szkół, przedszkoli, gminnych ośrodków zdrowia czy placówek opieki społecznej), których rachunki były prowadzone niemal w każdym upadłym banku. Łączenie rachunków tych jednostek ze środkami urzędów gmin oznaczało w istocie utratę środków na nich zgromadzonych, a w następstwie bardzo negatywne reakcje zainteresowanych środowisk. Sprawę rozwiązała dopiero nowelizacja ustawy o BFG z 1997 r. [Grzejszczak, 1998, s. 6]³³⁾. Inne problemy rodzące niezadowolenie społeczne ze stanowiska BFG to m.in. brak wypłat dla posiadaczy uimiennionych, w okresie zawieszenia działalności banku,

bonów lokacyjnych, wypłat dla posiadaczy rachunków inwestycyjnych w biurze (domu) maklerskim [tamże, s. 7–8].

Pomimo trzyletniego okresu działalności i wypłaty środków gwarantowanych dla prawie 140 tys. deponentów, z których 87.310 otrzymało zwrot depozytów w pełnej wysokości (tj. 55% ogólnej liczby deponentów upadłych banków), instytucja BFG nie jest dostatecznie znana w świadomości społecznej. Z badań Pentora oraz sondażu Departamentu Realizacji Gwarancji BFG wynika, że skrót i nazwa BFG nie jest znana. Ponadto wiedza społeczeństwa na temat funkcjonowania banków, bezpieczeństwa lokat i systemu ochrony depozytów jest bardzo niska, szczególnie w małych miastach i środowiskach wiejskich. Wystarczającej wiedzy na ten temat nie mają również pracownicy banków, zwłaszcza spółdzielczych, w których przede wszystkim – ci najmniej świadomi klienci – lokują środki.

6.5. Inne formy gwarantowania depozytów

Z punktu widzenia wpływu systemu gwarantowania na zachowania deponentów i banków interesującym fenomenem jest sukces w mobilizacji oszczędności ludności w okresie wrzesień–grudzień 1997³⁴). Oto bowiem NBP zebrał od krajowych osób fizycznych, głównie ludzi starszych, wpłaty na lokaty terminowe 6- i 9-miesięczne w kwocie 3,6 mld zł. Przy czym średnia wpłata znacznie przekraczała minimalny limit 3.000 złotych. Może to świadczyć o tym, że wpłacane pieniądze tylko w części pochodziły z tzw. „skarpet” [Szpunar, 1998, s. 4]. Są też symptomy, że część pieniędzy pochodziła z nie przedłużonych lokat bankowych oraz z wykupionych obligacji jednorocznych Skarbu Państwa³⁵). Jednocześnie spektakularny sukces w pozyskiwaniu depozytów odniosły banki, które korzystając ze zwolnienia z rezerwy obowiązkowej, na czas realizacji programu sanacyjnego, podniosły oprocentowanie do poziomu zbliżonego do NBP (21,5% i 22,5%) i wykorzystały zarówno własną sieć, jak i sieć swych inwestorów strategicznych do przyjmowania lokat. Tego podwójnego sukcesu nie sposób wytłumaczyć orientacją deponentów na maksymalizację bezpieczeństwa wpłacanych pieniędzy. Takie wyjaśnienie można by jeszcze przyjąć przy interpretacji lokat składanych w NBP. W odniesieniu jednak do deponentów innych banków, poza NBP, trzeba wziąć pod uwagę, że zastosowano w stosunku do nich technikę 100% ochrony dla ich depozytów, poprzez gwarancje, jakich udzieliły banki giełdowe, będące inwestorami strategicznymi w bankach depozytariuszach. W tym kontekście pojawia się hipoteza o podniesieniu zaufania do giełdowo upublicznionych banków, przynajmniej wśród klientów z określonego segmentu rynku. Bez dodatkowych informacji, zwłaszcza na temat struktury wpłat, nie można też wykluczyć, że wysokość pojedynczych wpłat składanych w bankach (innych niż NBP) była adekwatna do poziomu gwarancji BFG.

W świetle danych mówiących o tym, że 84% klientów indywidualnych korzysta z usług jednego banku, 13% z dwóch, a pozostali z trzech i więcej [Kołoszczyk, 1997, s. 8] można wyprowadzić przynajmniej dwie hipotezy odnośnie do zachowań deponentów. Pierwszą, że przeciętny poziom depozytów w bankach,

pozbawionych gwarancji Skarbu Państwa, nie przekracza ustawowego poziomu gwarantowania przez BFG. Drugą, że strategia podziału lokat przez deponentów pomiędzy banki oferujące najkorzystniejsze oprocentowanie nie jest powszechna, ale dotyczy osób o relatywnie wysokich poziomach oszczędności i odpowiednio większej świadomości bankowej.

7. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione w artykule rozważania nie pozwalają na sprecyzowanie jednoznacznych prawidłowości odnośnie do zachowań deponentów i banków na tle systemu gwarantowania depozytów. Wydaje się, że określenie takich prawidłowości dla danego systemu wymaga znacznie dłuższego okresu niż ten, jaki był możliwy do wykorzystania w Polsce. Ponadto zbyt wiele elementów systemowych podlegało zmianom, aby móc wyodrębnić specyfikę badanych procesów. Pomimo to można sformułować kilka wniosków o ogólniejszym charakterze, nie nadając im jednak cech twierdzeń bezwzględnie obowiązujących:

- 1) System bankowy jako całość jest dobrem publicznym, z którego społeczeństwo czerpie większe korzyści niż właściciele banków.
- 2) W gospodarce rynkowej banki mogą upadać w następstwie zdarzeń i procesów, na które mają niewielki wpływ, co m.in. uzasadnia i usprawiedliwia ochronę deponentów.
- 3) Zachowania klientów banków charakteryzuje stosunkowo wysoka „bezwładność” i rutyna, ukształtowana wieloletnim doświadczeniem (np. gwarancje Skarbu Państwa).
- 4) Niski poziom gwarantowania depozytów w stosunku do ich wartości w bankach nie jest skuteczny dla buforowania panicznych zachowań klientów.
- 5) Konkurencyjne środowisko rynkowe wraz z podnoszeniem edukacji ekonomicznej społeczeństwa sprzyja racjonalizacji zachowań klientów banków (np. wybór banku lub banków, dywersyfikacja alokacji depozytów).
- 6) Zachowania deponentów mają charakter specyficzny dla okoliczności (np. negatywna informacja prasowa o banku, niezależnie czy odnosząca się do jego wypłacalności, czy nie, może zarówno zainicjować run na bank, jak i być przez deponentów zlekceważona w tym samym reżimie gwarancji depozytów).
- 7) Banki w Polsce powszechniej niż klienci wykorzystują zjawisko moralnego hazardu dla maksymalizacji korzyści z systemu gwarantowania depozytów.
- 8) W warunkach normalnego funkcjonowania banku i systemu bankowego (np. bez spektakularnych upadłości i w konwencji bezpiecznej instytucji zaufania publicznego) wpływ systemu gwarantowania depozytów na zachowania klientów jest niewielki, przy czym zdecydowanie silniejszy na klientów indywidualnych niż na klientów instytucjonalnych.
- 9) W warunkach niejednolitego reżimu gwarantowania depozytów w danym systemie bankowym następuje zarówno dywersyfikacja, jak i polaryzacja zachowań deponentów, ze względu na ich cechy indywidualne (kwalifikacje, status materialny, osobowość).

Jan Szambelańczyk

BIBLIOGRAFIA

- Baka W. (1997), *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988-1995. Studium monograficzno-porównawcze*. Biblioteka Menedżera i Bankowca.
- Bartholomew P.F., Whalen G.W. (1995), *Fundamentals of Systemic Risk*. Pr. zb. pod red. G.G.Kaufman *Research in Financial Studies*. Vol. 7. Greenwich, CT: JAI Press.
- Benson G.J. (1992), *The Future of Asset Securitization: The Benefits and Costs of Breaking Up the Bank*. *Journal of Applied Corporate Finance*, nr 5, s. 71-82.
- Benson G.J., Kaufman G.G. (1994), *Is the Banking and Payments System Fragile? Issues in Financial Regulation*. Working Paper Series 28. Federal Reserve Bank of Chicago.
- Boot A., Greenbaum S. (1993), *Bank Regulation, Reputation and Rents: Theory and Policy Implication*. W: C. Mayer, X.Vivies, *Capital Markets and Financial Intermediation*. Cambridge.
- Buch C., Heinrich R., Reiser M. (1994), *Overcoming Obstacles to Successful Reforms in Economies in Transition*. Tuebingen.
- Chudzik R. (1996), *Kryzys bankowy w gospodarkach postkomunistycznych na przykładzie Czech, Węgier i Polski*. „Bank i Kredyt”, nr 3, s. 15-22.
- Corrigan G. (1992), *Challenges Facing the International Community of Bank Supervisors*. „Quarterly Review” (Federal Reserve Bank of New York) Autumn, 1-9.
- Diamond D., Dybvig P. (1983), *Bank Runs, Liquidity and Deposit Insurance*. „Journal of Political Economy”, nr 91, s. 401-419.
- Dimson E., Marsh P. (1994), „The Debate on International Capital Requirements” (City Research Project Working Paper) London: London Business School, Luty.
- Economic Research Europe Ltd/IEF (1996), *A Study of the Effectiveness and Impact of Internal Market Integration on the Banking and Credit Sector*. Bruksela: EC DG XV.
- Eichengreen B., Portes R. (1987), *The Anatomy of Financial Crises*. W: *Threats to international financial stability*. Red. R. Portes i K. Swoboda. Cambridge UK; Cambridge University Press, s. 10-58.
- Feldstein M. (1991), *The Risk of Economic Crisis: Introduction*. W: *The Risk of Economic Crisis*. Red. M. Feldstein. University of Chicago Press, s. 1-18.
- Fisher I.M. (1933), *The Debt Deflation Theory of Gre at Depressions*. „Econometrica”, nr 1, s. 337-357.
- Gardener E.P.M., Molyneux P. (1998), *Doktryna TBTF – postępowanie wobec banków strategicznych zagrożonych upadłością*. „Bezpieczny Bank”, nr 1(2)/98, s. 23-54.
- Glińska-Noweś A., Kreja A. (1997), *Polski bank w oczach klienta*. „Marketing i Rynek”, nr 6, s. 33-36.
- Góral L. (1994), *Kierunki rozwoju systemów ochrony depozytów pieniężnych instytucji kredytowych w wybranych krajach Wspólnoty Europejskiej*. „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XLIX, s. 75-93.
- Gray H.P. (1996), *The ongoing weakening of the international financial system*. „BNL Quarterly Review”, nr 197, s. 165-186.
- Greenspan A. (1995), *Remarks at the Conference on Risk Measurement and Systemic Risk*. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Grzejszczak I. (1998), *Wpływ systemu gwarantowania depozytów na postawy deponentów i kształtowanie społecznego zaufania do systemu bankowego (materiał informacyjny)*. Departament Realizacji Gwarancji BFG. Warszawa (maszynopis).
- Harasim J. (1997), *Kryteria wyboru i oceny banku*. „Marketing w Praktyce”, nr 4, s. 56-60.
- Kaufman G.G. (1995), *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation* (maszynopis).
- Kindleberger Ch.P. (1978), *Manias, Panics, and Crashes*. New York: Basic Books.

- Koloszczyk M. (1997), *Coraz więcej klientów*. „Bank”, nr 2, s. 6-8.
- Ludność wobec banków oraz usług i produktów bankowych. Raport Bankowy Pentora '98. Warszawa, kwiecień 1998 (maszynopis powielany).
- MacDonald R. (1996), *Deposit insurance*. „Handbooks in Central Banking”, nr 9. Bank of England. London.
- Miklaszewska E. (1996), *Wpływ konkurencji na rynku bankowym na strategie banków komercyjnych*. „Bank i Kredyt”, nr 11, s. 52-60.
- Minsky H.P. (1991), *The Financial Instability Hypothesis: A Clarification*. W: *The Risk of Economic Crisis*. Red. M.Feldstein. The University of Chicago Press, s. 158-170.
- Mishkin F.S. (1991), *Asymmetric Information and Financial Crises: A Historical Perspective*. W: *Financial Markets and Financial Crises*. Chicago: University of Chicago Press, s. 69-108.
- Niekorzystający z depozytów bankowych. Analiza wtórna wyników badań kwestionariuszowych (1998). Pentor, luty.
- Ostrzeżenie przed awarią. (1998) „Biuletyn Bankowy”, 4 (60), s. 34-35.
- Petkow R.K. (1995), „Deposit Insurance Schemes. Overview of the theoretical literature and country experiences”. Institute for East West Studies. Budapest (maszynopis).
- Pietrzak G.T. (1996), *Gospodarstwa domowe jako uczestnik bankowego rynku depozytowego*. „Bank i Kredyt”, nr 4, s. 64-75.
- Roth M. (1994), *Too-Big-to-Fail and the Stability of the Banking System: Some Insights from Foreign Countries*. „Business Economics”, nr 4, s. 43-49.
- Sachs J. (1998), *Ostatnia instancja*. „Gazeta Bankowa”, nr 17-18, s. 9.
- Smykała B. (1996), *Gwarantowanie depozytów bankowych w prawie polskim. Od gwarancji Skarbu Państwa do BFG*. „Bank i Kredyt”, nr 1-2, s. 43-48.
- Szpunar P. (1998), *Depozyty ludności w NBP*. „Bank i Kredyt”, nr 3, s. 4-8.
- Szwajca D., Zagórowska A., Kolonko M.H., Stopa M. (1996), *Czynniki decydujące o wyborze banku przez przedsiębiorstwa – wyniki badań*. „Bank i Kredyt”, nr 12, s. 39-43.
- Talley S., Mas. I. (1995), „The role of deposit insurance”. Referat na konferencji: The International Conference on deposit Insurance in The Emerging Market Economies of Central and Eastern Europe: How to Make it Viable? Institut for East West Studies and the Reserve Bank of Atlanta, December 14-16, 1995.
- Wojdacki K.P. (1995), *Preferencje nabywców usług bankowych*. „Marketing i Rynek”, nr 3, s. 16-18.
- Wojdacki K.P. (1997), *Zaufać bankowi*. „Marketing w Praktyce”.
- Zineldin M. (1997), *Bank Strategic Positioning and Some Determinants of Bank Selection*. „International Journal of Bank Marketing” (omówienie w tłumaczeniu) W: „Marketing i Rynek”, nr 4.

Przypisy

- ¹⁾ W literaturze polskiej oraz praktyce częściej pojawia się postrzeganie banku jako instytucji zaufania publicznego. Pojęcie to zostało też utrwalone w polskim systemie prawnym dzięki orzecznictwu Sądu Najwyższego podzielanego przez doktrynę.
- ²⁾ Ryzyko systemowe można zdefiniować jako prawdopodobieństwo pojawienia się skumulowanej straty wywołanej zdarzeniem, które inicjuje serię kolejnych strat w łańcuchu instytucji lub na rynkach tworzących system [Kaufman, 1995].

- ³⁾ Ryzyko rozprzestrzeniania się kryzysu zależy m.in. od tego, czy bank centralny zdoła utrzymać ogólny poziom rezerw.
- ⁴⁾ Hipotezy te nie obejmują scenariuszy, w których run na bank pojawia się w związku z rzeczywistą złą sytuacją banku wywołaną nieprofesjonalnym zarządzaniem, jakkolwiek mechanizm dojrzewania do runu będzie zbliżony do hipotezy o nadmiernej ekspansji kredytowej.
- ⁵⁾ Podobny scenariusz oparty na schemacie finansowania Ponziego opisuje Minsky [1991].
- ⁶⁾ Scenariusz asymetrycznej informacji może być też rozwijany z punktu widzenia niezdolności banku do oceny zdolności kredytowej klienta [Benson i Kaufman, 1994, s. 12].
- ⁷⁾ Przykładem takiego scenariusza wydarzeń jest upadłość Herstatt Bank w RFN w 1974 roku. Innych przykładów dostarcza Kindleberger [1978].
- ⁸⁾ Przekonanie to legło u podstaw sformułowania i stosowania doktryny „zbyt duży, żeby upaść” i „zbyt ważny, aby upaść” [Por. Gardener i Molyneux, 1998; Roth, 1994].
- ⁹⁾ Rynki finansowe bazują na zaufaniu i poufności. Transakcje warte setki miliardów dolarów przeprowadzane są codziennie za pomocą telefonu lub klawisza komputera. Częściowo zaufanie to polega na wierze, iż regulatorzy nadzorują złożony system rozliczeń i chronią przed przestępstwami lub finansowymi kryzysami.
- ¹⁰⁾ Wprowadzenie takiego obowiązku w Polsce w sytuacji uprzywilejowanej pozycji deponentów trzech banków do końca 1999 r. byłoby nieuzasadnione. Z drugiej zaś strony część deponentów, trudno ocenić jaka, nie zdaje sobie sprawy, że banki, które miały gwarancje Skarbu Państwa, już je utraciły.
- ¹¹⁾ Literatura wskazuje, że im wyższy poziom ochrony, tym większy hazard.
- ¹²⁾ Omawiane w tym fragmencie wnioski i oceny pochodzą z analiz obejmujących banki amerykańskie w całym XX wieku.
- ¹³⁾ Niektóre środowiska w USA twierdzą, że granica 100.000 \$ jest już zbyt niska, a ustawowa definicja deponenta sprzyja podziałowi lokat na członków rodziny, celem pełnej ochrony złożonych środków. W pierwszym roku działalności BFG 924 deponentów podjęło niezgodne z prawem próby podziału lokat już po zawieszeniu działalności w trzech bankach spółdzielczych i w jednym komercyjnym.
- ¹⁴⁾ W dwóch kolejnych latach 71 instytucji kredytowych zostało zlikwidowanych, wymuszając restrukturyzację całego systemu finansowego i polityki ekonomicznej.
- ¹⁵⁾ Takie rozwiązania zostały m.in. przyjęte w państwach skandynawskich w okresie kryzysu bankowego lat 80. W Finlandii np. były gwarantowane nawet lokaty międzybankowe.
- ¹⁶⁾ Jakkolwiek przynajmniej niektóre obowiązki obywatelskie ich do tego zmuszają (np. wpłaty na podatek dochodowy, w mniej obligatoryjnej formie przelewy wynagrodzeń na ROR-y).
- ¹⁷⁾ Nadal dla sporej części dorosłych obywateli kraju jedyną nazwą kojarzącą się z instytucją bankową jest PKO BP, a w środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych rozpoznawalny jest BGŻ i banki spółdzielcze. Z badań wynika, że dla sporego odsetka ludności kraju wypełnienie standardowych dokumentów operacyjnych banku stanowi barierę nie do pokonania.
- ¹⁸⁾ Np. w 1997 roku różne źródła podawały dane o posiadaczach rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, które różniły się ponad dwukrotnie. Według KRC/SMG Poland 19,8% ludności posiadało takie rachunki, podczas gdy CMB Indykator dla podobnego okresu podawał 42%, CBOS/Rzeczpospolita 24%. [Pentor, 1998, Aneks, s. 2].
- ¹⁹⁾ Począwszy od 1993 r. Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor prowadzi regularne sondaże opinii na temat gospodarowania pieniędzmi, skłonności do oszczędzania oraz

- korzystania z usług bankowych. Każdorazowo uczestniczy w nich 1000-osobowa, losowo wybrana próba mieszkańców Polski powyżej 15. roku życia. Zgromadzone w ten sposób dane uprawniają do statystycznych uogólnień na całą populację dorosłej ludności kraju, z prawdopodobieństwem błędu 3,2% [Por. Kołoszczyk, 1997, s. 6]. Dane analizowane w artykule pochodzą przede wszystkim z Raportu Bankowego Pentora '98, Warszawa kwiecień 1998 (maszynopis powielany).
- ²⁰⁾ Najbardziej skłonni do tego są ludzie starsi (powyżej 50. roku życia), mniej wykształceni i gorzej sytuowani materialnie. Pozostali zainwestowaliby w nieruchomości lub założyli własny biznes [Kołoszczyk, 1997, s. 7].
- ²¹⁾ Sukcesywnie maleje liczba zwolenników obciążania państwa za problemy kredytobiorców (z 32% do 15%), natomiast wzrasta (z 9% do 24%) udział zwolenników opinii, że banki same są sobie winne udzielając kredytów niesolidnym kredytobiorcom.
- ²²⁾ Badanie zostało przeprowadzone metodą focus group.
- ²³⁾ Podobne rezultaty uzyskała J. Harasim [1997, s. 56-58].
- ²⁴⁾ Otwarcie rachunku ROR w danym banku nie jest obligatoryjne, ale dla wielu klientów był to wybór predeterminowany (głównie w grupie robotników).
- ²⁵⁾ Por. Dz.U. z 1995 r. nr 54 poz. 288.
- ²⁶⁾ Dość popularną formą pozyskiwania klientów, zwłaszcza w bankach tzw. „dziewiątki”, były znajomości osobiste kadry kierowniczej tych banków.
- ²⁷⁾ Powstaje wątpliwość, na ile było to zaufanie, a na ile przymus wywołany sytuacją rynkową oraz obawą o utratę pieniędzy, czy to na skutek zachowań kryminalnych czy to ewentualnej wymiany pieniędzy.
- ²⁸⁾ Interesujące jest, że w przypadku pierwszej po wojnie upadłości banku w Polsce - Banku Spółdzielczego w Śremie im. ks. Piotra Wawrzyniaka w czerwcu 1992 r. - już w tydzień po jego zawieszeniu i sporządzeniu listy deponentów NBP zaliczkował wypłaty wkładów oszczędnościowych.
- ²⁹⁾ Wypłaty te mogły być spowodowane brakiem rozróżnienia przez czytelników artykułów prasowych i deponentów nazwy banku spółdzielczego, który jakoby został „okradziony” przez działania „Posnani”.
- ³⁰⁾ Charakterystyczne były tu także zachowania klientów banków spółdzielczych, zwłaszcza w latach 1992-1993. Banki te, wpadając w problemy z wypłacalnością, podnosiły oprocentowanie ponad poziom rynku lokalnego i przyciągały depozyty, którymi refinansowały powstające straty aż do czasu ich zawieszenia (np. BSR w Poznaniu).
- ³¹⁾ Wpływ ca 15-18 milionów złotych depozytów oznaczał jednak kilka tysięcy klientów przed kasami.
- ³²⁾ Chodzi tu głównie o interpretację odpowiedzialności, wedle której Skarb Państwa był zobowiązany do wypłat gwarantowanych depozytów po wykorzystaniu na ten cel masy upadłości, co w warunkach stosunkowo wysokiej inflacji wyraźnie deprecjonowało wkłady.
- ³³⁾ Nieprzychylny klimat społeczny wokół BFG wywoływał ponadto brak na listach deponentów rachunków domów dziecka [jako jednostek Skarbu Państwa].
- ³⁴⁾ W związku z akcją NBP Rządowe Centrum Studiów Strategicznych zwraca uwagę, że stan depozytów gospodarstw domowych - w kwocie prawie 87 mld złotych - jest prawie pięciokrotnie wyższy od ich zadłużenia, a utrzymującą się koniunkturę kreuje przede wszystkim popyt wewnętrzny [Ostrzeżenie, 1998, s. 35].
- ³⁵⁾ Silna segmentacja sektora widoczna jest poprzez jednoczesne występowanie wysokiej nadpłynności w niektórych bankach a zarazem banków o deficycie środków. Nadpłynność w niektórych bankach uniezależnia je od sygnałów NBP, a ten stan rzeczy utrwała jeszcze gwarantowanie depozytów przez Skarb Państwa [Szpunar, 1998, s. 6].

Eugeniusz Śmiłowski
Instytut Badania Opinii i Rynku „Pentor”

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE POSTAWY DEPONENTÓW BANKÓW ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ SONDAŻOWYCH

WPROWADZENIE

Zasadniczym celem mego opracowania jest zestawienie i opisanie czynników kształtujących postawy deponentów wobec bankowości, banków oraz produktów i usług bankowych. Zestawienie będzie dość arbitralne, wybiórcze i podporządkowane zebranym danym sondażowym. Nawet po części nie staram się wyczerpać problematyki zawartej w tytule. Skupię się jedynie na kilku kwestiach, według mego przekonania, istotnych. W pierwszej kolejności chcę opisać postawy ludności wobec oszczędzania i kredytów, a w dalszej – określić czynniki, jakie wyłaniają się z kilkuletnich doświadczeń sondażowych w obszarze problematyki bankowej. W końcowej fazie przedstawię kilka danych dotyczących Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Oczywiście nie „twardych” faktów ekonomicznych, a „miękkich”, subiektywnych opinii, co, być może, pozwoli nieco inaczej spojrzeć na społeczną rolę BFG.

Moje opracowanie może być nieco przymuszane; zawiera bowiem za dużo procentów, za mało faktów i komentarzy. To też zabieg celowy. Tam, gdzie miałem dostateczne podstawy – komentuję, gdzie nie – jedynie relacjonuję, pozostawiając komentarz czytelnikom. Wyniki sondaży mają podstawową zaletę, choć tak naprawdę są tylko migawką z rzeczywistości, nie takiej jaką jest, ale jaką ją widzą główni aktorzy – opinia publiczna czy liderzy opinii. Wyniki te mają wtedy prawdziwy sens, jeśli osadzone są w kontekście – horyzontalnym lub/wertykalnym, kiedy pokazują dynamikę lub zróżnicowania. W tym opracowaniu częściej dynamikę, bo pokazują przemiany mentalności, percepcji i zachowań w zakresie korzystania z usług banków.

POSTAWY WOBEC OSZCZĘDZANIA I KREDYTÓW

Wbrew potocznym opiniom i doniesieniom prasowym nasze społeczeństwo cechują postawy wyraźnie prooszczędnościowe. Bez mała 90% mieszkańców

uważa, że oszczędzać należy, że oszczędzanie ma sens. Wyznawców odmiennej dewizy życiowej, kontestujących sens oszczędzania, jest w sumie niezbyt wielu (9,5%). Aprobata oszczędzania nie jest jednak bezwarunkowa. Zwolennicy oszczędzania dzielą się na dwie frakcje: afirmantów – twierdzących, że oszczędzać należy zawsze, niezależnie od okoliczności i finansowych możliwości i jest to frakcja mniejszościowa (46%) oraz większościowa – umiarkowanych zwolenników, akceptujących ideę oszczędzania warunkowego, jeśli nie wiąże się z wyrzeczeniami (54%).

Takie dane uzyskano na początku tego roku. A jak było wcześniej? Jeśli porównać wyniki z lat 1993–1997, to okaże się, że w latach 1993–1996 ubywało przeciwników oszczędzania (z 22 do 8%). W 1998 roku tendencja ta uległa zahamowaniu. Odnotowano nawet niewielki wzrost odsetka kontestatorów oszczędzania (+1,5%), który mieści się jednak w granicach statystycznego błędu pomiaru. Ostatnie dwa lata stabilizują segment afirmantów (42%). Niewielki, 2% przepływ wystąpił między umiarkowanymi zwolennikami i kontestatorami, wzmacniając ostatnich.

Pyt.: Na temat oszczędzania ludzie mają różne opinie. Proszę powiedzieć, z którym ze stwierdzeń zgadzasz się najbardziej?

Opinie	II'93	II'94	I'95	II'96	II'97	I'98
Zawsze należy odkładać pewną część dochodów, niezależnie od tego, czy zarabia się mało, czy dużo	41	41	42	45	42	42,5
Należy oszczędzać, ale tylko wtedy, gdy nie wiąże się to z wyrzeczeniami	37	43	45	42	50	48
Oszczędzanie zupełnie nie ma sensu	21	16	13	11	8	9,5
Brak opinii	1	—	—	2	—	—

Źródło: Pentor – Ludność wobec usług i produktów bankowych '98.

Kontestatorzy rekrutują się głównie z klasy średnionizszej i niższej. Nie ma np. wśród nich ludzi z wykształceniem akademickim. Dominującą kategorią są osoby z wykształceniem podstawowym (54%), a znaczącą – co zaskakuje – ludzie młodzi do 29 lat (36%).

Oczywiście aprobata oszczędzania niekoniecznie musi oznaczać i oznacza deponowanie oszczędności w bankach. Z usług bankowych korzysta bowiem 55% afirmantów oszczędzania, 59% umiarkowanych zwolenników i 38% kontestatorów. Zwolennicy oszczędzania wykazują wprawdzie większą skłonność do korzystania z usług banków, ale nie stronią od nich również kontestatorzy.

O ile oszczędzać można na różne sposoby, również w państwie, niewątpliwie lokata bankowa byłaby najbardziej pożądana. Kredyty zaciągane są natomiast bezpośrednio lub pośrednio przy udziale banków. Oczywiście pomijając coraz popularniejsze SKOK-i i pożyczki z zakładowych funduszy socjalnych. Postawy wobec zaciągania kredytów w bankach są ważnym wyznacznikiem stosunku do

Bezpieczny Bank

mechanizmów gospodarki wolnorynkowej. Dylemat – najpierw oszczędzam i za to, co zaoszczędzę, kupuję, czy też kupuję na kredyt, a później oszczędzam, żeby spłacić to, co kupiłem, w gospodarkach rozwiniętych został dawno rozstrzygnięty. Korzystanie z instytucji kredytu jest czymś oczywistym, naturalnym i powszechnie stosowanym. Stało się normą, warunkiem osiągnięcia dobrobytu.

Jeśli mierzyć nastawienie do gospodarki rynkowej akceptacją instytucji kredytu, to Polacy nie będą z pewnością na szarym końcu. Ponad połowa mieszkańców (57%), jeśli nie pochwała, to z pewnością próbuje pożyczanie pieniędzy w bankach i innych instytucjach finansowych na kupno domu, samochodu i innych dóbr trwałego użytku. Sprzeciwia się 5%, a 38% zachowuje postawę obojętną, nie pochwalając, ale też nie potępiając.

Pyt.: Czy jesteś za, przeciw, czy też jest ci zupełnie obojętne, że ludzie pożyczają pieniądze w bankach i innych instytucjach finansowych, aby kupić dom, samochód czy inne przedmioty stałego użytku?

Opinie	III'93	II'94	I'95	II'96	II'97	I'98
Jestem za	58	55	59	66	67	57
Jestem przeciw	17	16	1	8	5	5
Jest mi to obojętne	25	29	28	26	28	38
Różnice między za i przeciw	41	39	46	58	62	52

Źródło: Pentor – Ludność wobec usług i produktów bankowych '98.

Zdecydowanych przeciwników korzystania z kredytów, podobnie jak kontestujących oszczędzanie, nie było dużo więcej również wcześniej. W latach 1992–1993 stanowili 17–18% ogółu mieszkańców, i od tego czasu odsetek z roku na rok malał, zatrzymując się na 5 w ostatnich dwóch latach. W 1998 roku spektakularnie zmniejszyła się grupa, o 10 punktów procentowych, zwolenników zaciągania kredytów w porównaniu z rokiem poprzednim. Spadek ten to prawdopodobnie skutek presji NBP na zahamowanie akcji kredytowej banków. Skutek raczej połowiczny, wcale bowiem nie wzrosła rzesza przeciwników kredytów, a jedynie zwiększyła się frakcja obojętnych.

Odrębną kwestią są spłaty kredytów i odpowiedzialność kredytobiorców. Dla większości Polaków (63%) jest oczywiste, że trudności ze spłatą kredytu, jeśli wystąpią, to zmartwienie kredytobiorcy. Rządziej odpowiedzialnością obarcza się bank, który udzielił kredytu (22%) i państwo (15%). W latach 1993–1997 wzrastały wskazania na bank (z 9 do 24%), a malały na państwo (z 32 do 15%). Nie zmieniały się, chociaż fluktuowały, odpowiedzi obciążające odpowiedzialnością kredytobiorców. Przepływy opinii dotknęły zatem najbardziej banki. Ludzie coraz częściej uważają, że banki same sobie są winne, udzielając kredytów niesolidnym kredytobiorcom.

Problemy i poglądy

Pyt.: Czasami się zdarza, że pożyczający pieniądze w banku mają problemy z ich terminowym zwrotem. Czy twoim zdaniem jest to przede wszystkim zmartwienie kredytobiorcy, problem banku czy sprawa państwa?

Opinie	II'93	II'94	I'95	II'96	II'97	I'98
Zmartwienie osoby, która wzięła kredyt i musi go zwrócić	58	60	63	62	61	63
Problem banku, który nierozważnie udzielił kredytu	9	17	18	19	24	22
Sprawa państwa, jego polityki pieniężnej i kredytowej	32	23	18	19	15	15
Brak opinii	1	—	1	—	—	—

Źródło: Pentor – Ludność wobec usług i produktów bankowych '98.

Nastawienie wobec kredytów nie różnicuje korzystania z usług banków; niekorzystający za to nieco częściej odpowiedzialnością za nie spłacone kredyty obciążają państwo, a rzadziej – kredytobiorców.

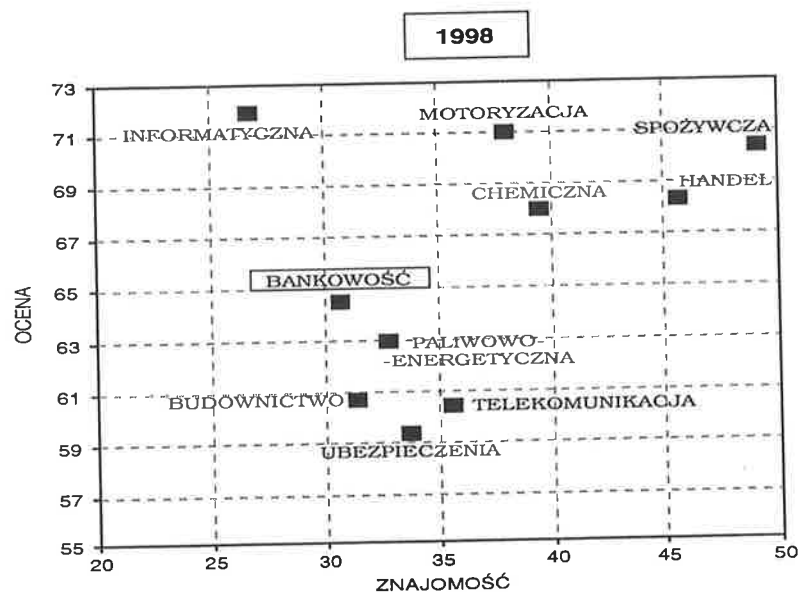
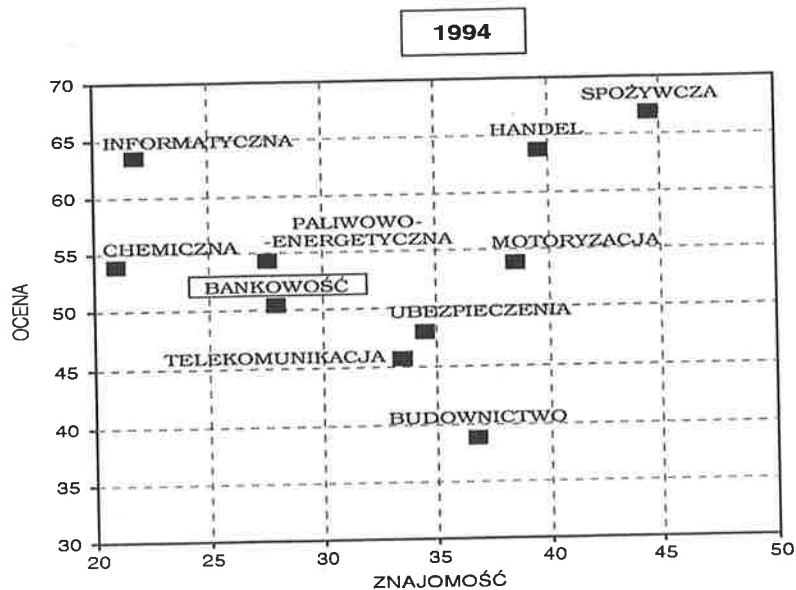
Najbardziej zdesperowani w obarczaniu winą państwa są rolnicy, którzy prawdopodobnie na własnej skórze doświadczyli skutków hiperinflacji, stając się pierwszymi ofiarami transformacji lub, jak kto woli, planu Balcerowicza.

Pozytywne w sumie postawy ludności wobec oszczędzania i korzystania z kredytów są z pewnością ważnym czynnikiem kształtującym nastawienia o charakterze probankowym.

OPINIE O BANKOWOŚCI JAKO DZIEDZINIE GOSPODARKI

Dla większości Polaków bankowość jest dość tajemniczą dziedziną gospodarki. Do braku wiedzy otwarcie przyznaje się 60%, a 32% wie trochę. Jedynie 8% ma dobre rozeznanie, a przynajmniej ma takie przeświadczenie. Jeśli przeliczyć poziom wiedzy w skali stupunktowej, gdzie 1 oznacza zupełny brak wiedzy, 25 – prawie żadna, 50 – wie trochę, 75 – dość dużo, 100 – bardzo dużo, bankowość uzyska średnią 30,5 punktu. Niższą średnią spośród analizowanych dziesięciu dziedzin gospodarki uzyskuje jedynie informatyka, znacząco wyższą – branża spożywcza, handel i produkcja artykułów gospodarstwa domowego. Można powiedzieć, to naturalne, że najbardziej znane są dziedziny związane z produkcją i dystrybucją dóbr konsumpcyjnych. Otwarta pozostaje kwestia, czy bankowość musi być jedną z najmniej znanych dziedzin gospodarki, jeśli ma być ogniwem pośredniczącym w nabywaniu dóbr, wspomagającym wszystkie podmioty uczestniczące w procesie sprzedaży – konsumentów, handel i wytwórców. Na pocieszenie pozostaje, że bankowość należy do dziedzin, których znajomość na przestrzeni minionych czterech lat wzrosła (+2,6 pkt), choć nie tak znacząco jak branż wytwarzających dobra konsumpcyjne. Dla porównania, ubezpieczenia, pomimo

OPINIA PUBLICZNA
PERCEPCJA RÓŻNYCH DZIEDZIN GOSPODARKI
MAPPING



PENTOR-Poll (07'1994/03'1998)
N=1000

znaczącego przyrostu firm i produktów ubezpieczeniowych, odnotowały spadek znajomości.

Opinia publiczna wypowiada się o sektorze bankowym na ogół dobrze, choć lepsze zdanie ma o przemyśle informatycznym, motoryzacyjnym, elektrycznym, spożywczym, chemicznym i handlu. Na stupunktowej skali bankowość uzyskuje 64,7 punktu, wymienione wcześniej – ok. 70, oczywiście wśród deklarujących jakąś wiedzę. Dystans do najlepiej ocenionych dziedzin gospodarki wynosi około 5–6 punktów, czyli 10%. Przed czterema laty bankowość miała średnią 50,1 punkta, a dystans do najlepiej ocenianych dziedzin wynosił 12–15 punktów, oscylując w granicach 20–30%. Ewidentny jest zatem nie tylko ogólny wzrost notowań sektora bankowego w opinii publicznej, ale również wyraźne zmniejszenie dystansu do branż najkorzystniej ocenianych. Warto również zwrócić uwagę, że najlepiej oceniane dziedziny odnotowały wzrost o 5–8 punktów, podczas gdy bankowość o 15, a ubezpieczenia o 12. Bankowość zatem znacząco poprawiła swoją pozycję na mapie społecznej percepcji wybranych dziedzin gospodarki. Argumentem świadczącym o coraz większym docenianiu przez opinię publiczną roli bankowości mogą być liczne wskazania jej jako dziedziny mającej największe perspektywy i szanse rozwoju. Bankowość (29%) planuje się w pierwszej trójce najbardziej rozwojowych dziedzin ustępując jedynie motoryzacji (37%) i informatyce (31%). Cztery lata temu bankowość uzyskała 23% wskazań, plasując się na szóstej pozycji.

W ciągu czterech lat bankowość zmniejszyła dystans do dziedziny najbardziej rozwojowej, którą wówczas był przemysł spożywczy, a obecnie – motoryzacja, z 25 do 8 punktów procentowych.

Ogólny wizerunek bankowości uległ więc znaczącej poprawie. Sektor bankowy, mimo że wciąż niezbyt znany, jest postrzegany korzystniej, jako ważna i z dużymi szansami rozwojowymi dziedzina polskiej gospodarki. Trudno nie docenić znaczenia tego czynnika w kształtowaniu pozytywnych postaw ludności wobec bankowości, chociaż duża w tym zasługa korzystających z usług bankowych. Niekorzystający nie znają, nie oceniają i stronią od prognoz.

PERCEPCJA BANKÓW

Dla niektórych ludzi bank to skarpeta, kasa, sejf. Dla innych – pewne i dobrze płatne miejsce pracy. Dla jeszcze innych – miejsce afer, korupcji i złodziejstwa. Są to jednak opinie incydentalne. Dla prawie połowy Polaków desygnatem banku są pieniądze (44%). Takie najczęściej padają odpowiedzi, jeśli zapytać, z czym kojarzy ci się słowo bank, co ci pierwsze przychodzi na myśl? Trzecia część odpowiadających kojarzy bank z kredytami, dodając czasem – drogimi, a co ósmy z pożyczkami. W sumie niemal dla połowy mieszkańców bank to wyspecjalizowana instytucja udzielająca kredytów i pożyczek. Dopiero w drugiej kolejności banki kojarzone są z oszczędzaniem i produktami bankowymi związanymi z deponowaniem środków – lokaty, rachunki, konta. Jeden z dziesięciu, słysząc słowo bank, myśli o odsetkach, co szesnasty – o ułatwieniach

Bezpieczny Bank

w obrocie finansowym (przekazy, przelewy). Trzech na stu kojarzy bank z eleganckim, luksusowo wyposażonym biurowcem, tyle samo – ze zbiurokratyzowaną i niezbyt życzliwą instytucją finansową, gdzie jest się niechciany i źle traktowanym klientem, mitrzącym czas w kolejkach.

Ale zarazem banki postrzegane są jako instytucje ludziom potrzebne (89%), godne zaufania (70%), bezpieczne (67%), pewne (66%) i przyjazne (66%). Odmiennego zdania jest w granicach 11–14%, a pozostali wybierają oceny z pogranicza – ani pozytywne, ani negatywne (19–22%).

Według 62% banki są uczciwe, 25% ma wątpliwości, a 11% oskarża je o nieuczciwość. Zdaniem większości (57%) banki są dobrodziejstwem, a nie nieszczęściem dla ludzi (11%). Pomimo jednoznacznie pozytywnej percepcji trzecia część mieszkańców (32%) otwarcie deklaruje, że stara się banków unikać jak przysłowiowego ognia.

Wielu ludzi bowiem traktuje banki jako instytucje potrzebne, ale zarazem bardzo oddalone od przeciętnego człowieka. W świecie instytucji znacznie bliższe ludziom są poczty, ośrodek zdrowia/przychodnia, a nawet policja. Bank dopiero przebija się do świata instytucji niezbędnych w codziennym życiu, ułatwiającym poruszanie się w otaczającej rzeczywistości.

O percepcji banków wśród kadry kierowniczej przedsiębiorstw wiemy znacznie mniej. Wiemy, że większość menedżerów firm (60%) uważa banki za instytucje wspomagające proces rozwoju gospodarczego i przystosowania firm do gospodarki rynkowej. Co czwarty jest przeciwnego zdania twierdząc wręcz, że hamują rozwój firm. Gwoli sprawiedliwości trzeba dodać, że odsetek przypisujących działania hamujące systematycznie maleje, a wzrasta dostrzegających wsparcie ze strony banków.

Pyt.: Czy banki raczej hamują, czy wspomagają proces rozwoju gospodarczego i przystosowania firm do gospodarki rynkowej?

w procentach

Opinie	1995 (N=500)	1996 N=750)	1997 N=500)
Zdecydowanie wspomagają	6	4	5
Raczej wspomagają	> 43	> 53	> 60
Raczej hamują	37	49	55
Zdecydowanie hamują	39	> 28	24
Brak opinii	4	1	2
	> 34	18	> 26
	23		14

Źródło: Pentor/Home & Market.

Trzy lata temu przewaga wskazujących na wspieranie nad stwierdzającymi blokowanie wynosiła 10 punktów procentowych. W ubiegłym roku wzrosła do 36. Wynika z tego, że banki stały się firmom życzliwsze, udzielają im wsparcia, chociaż o doradztwie mówi niewiele. Charakteryzując układ stosunków bank-

Problemy i poglądy

-przedsiębiorstwo większość określa go jako współpraca. Relatywnie liczna jest grupa menedżerów eksponujących bierność. Nieliczni mówią o arogancji.

Pyt.: Które z określić najlepiej oddaje układ stosunków bank-przedsiębiorstwo w przypadku Pana(i) firmy/instytucji?

Wyszczególnienie	1995 (N=500)	1996 (N=750)	1997 (N=500)
Współpraca	66	65	67
Bierność	22	28	24
Doradztwo	12	7	6
Arogancja	1	—	3

Źródło: Pentor/Home & Market.

Jak należało przypuszczać, o współpracy i doradztwie mówią menedżerowie dostrzegając działania banków, o bierności – zachowania blokujące.

Lepsze zdania o bankach od finansowych menedżerów mają liderzy opinii publicznej – parlamentarzyści, politycy, przedstawiciele administracji rządowej, dziennikarze, eksperci i naukowcy. Słowo bank wywołuje wśród nich na ogół pozytywne asocjacje. Są kojarzone z bezgotówkowym przepływem pieniędzy, korzystnym oprocentowaniem i bezpieczeństwem oszczędności. Dla wielu liderów banki są sercem i dumą gospodarki, co oczywiście nie przeszkadza im traktować ich dość instrumentalnie w politycznych debatach. Stąd wcale nierzadkie są opinie, że banki są ostoją postkomunistycznej nomenklatury, siłą i siedliskiem postaw zachowawczych, gospodarczego konserwatyzmu.

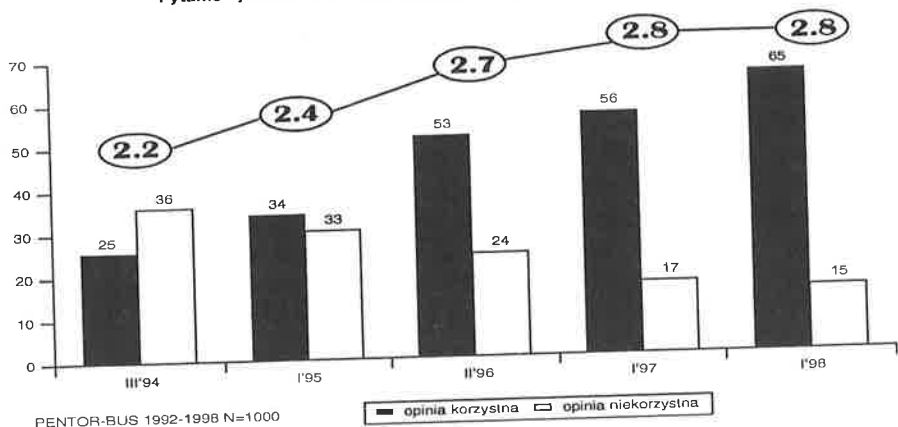
OGÓLNA OPINIA O BANKACH

Bankowość jest dziedziną gospodarki – jak już powiedziano – raczej mało znaną, ostrożnie ocenianą, chociaż postrzeganą jako rozwojowa i z dużymi perspektywami. A jak oceniane są działające w Polsce banki? Z sondaży opinii publicznej wynika, że ogólnie dobrze i z roku na rok lepiej. Regularne pomiary Pentor rozpoczął w 1994 roku, zresztą w bardzo szczególnym momencie. Był to bowiem okres, w którym odnotowano jeszcze przewagę ocen negatywnych nad pozytywnymi. Rok później nastąpiło ich zrównoważenie, a od 1996 roku systematycznie rośnie odsetek ocen pozytywnych i maleje – negatywnych. Sondaż ze stycznia '98 wykazał, że dwie trzecie Polaków ma pozytywną opinię o działających w Polsce bankach, przy 15% wypowiedziających się o nich niekorzystnie. Banki należą zatem do jednej z nielicznych instytucji, która w miarę postępu procesu transformacji gospodarczej umacnia swoje usytuowanie społeczne i prestiż wśród ludności.

Nieco gorzej wypowiada się o bankach menedżment finansowy przedsiębiorstw. Z ubiegłorocznego reprezentatywnego badania „business to business”

Bezpieczny Bank

Pytanie - jaka Jest Pana(i) opinia o działających w Polsce bankach?



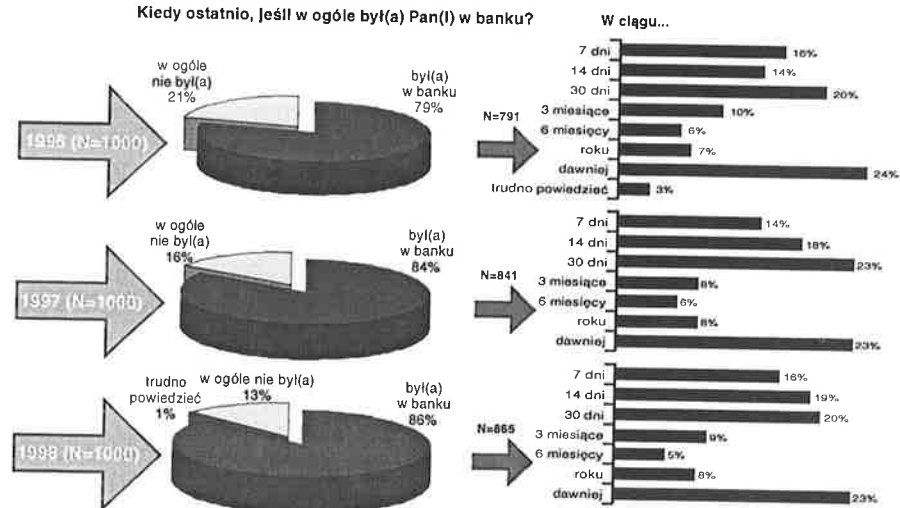
wynika bowiem, że na trzech mających dobre zdanie o bankach przypada jeden negatywnie ustosunkowany. W opinii publicznej relacje są korzystniejsze: na jednego oceniającego banki negatywnie przypada czterech wypowiadających się z aprobatą. W opinii publicznej banki systematycznie zyskują, wśród menedżerów nastąpiło wahnięcie; banki pogorszyły swe notowania. Przewaga ocen pozytywnych nad negatywnymi zmalała z 52 do 42 punktów procentowych. Wydaje się, że ma to związek z ofertą banków w stosunku do podmiotów gospodarczych. Jest ona dość schematyczna i mało elastyczna w porównaniu z tym, co oferuje się klientom indywidualnym. Nie można też wykluczyć, że poziom oczekiwań przedsiębiorców wyraźnie się zwiększył, czemu nie mogły lub nie bardzo chciały sprostać banki. W każdym razie banki otrzymują sygnał z segmentu klientów instytucjonalnych o pogarszających się ogólnych ocenach.

Pentor nie tylko rejestruje uogólnioną opinię o wszystkich działających w Polsce bankach, ale również monitoruje opinię o największych bankach. Najogólniej biorąc chodzi o word-of-month, czyli potoczną opinię o banku, kształtowaną głównie przez klientów banku, ale nie tylko – także przez ludzi, którzy coś o nim zasłyszeli od rodziny, sąsiadów, znajomych i obiegowo komunikują innym.

W 1997 roku ankieterzy Pentora zapytali pięć tysięcy mieszkańców, jaką mają ogólną opinię o 22 wymienionych z nazwy bankach. Zdecydowana większość badanych (89%) wyraziła własną opinię o przynajmniej jednym banku, na czterostopniowej skali od bardzo korzystnej do bardzo niekorzystnej. Od sprecyzowania opinii o wszystkich bankach powstrzymało się 11%, czyli co dziewiąty. Dwie trzecie miało wyrobioną opinię o czterech i więcej bankach. Najczęściej formułowano opinię o PKO BP (83%), najrzadziej o PKB, PBR i BRE (12–14%). Rozpiętość opinii wg średniej mieściła się w przedziale 2,79–3,04 i była podobna jak w roku 1996 (2,77–3,03). W porównaniu z rokiem poprzednim wzrosła skłonność do wyrażenia opinii w przypadku 15 banków, nie zmieniła – 8 i zmalała do 1. Jednocześnie wzrosły średnie 15 banków, nie zmieniły się – 2, a 5 nieznacznie się obniżyły.

Problemy i poglądy

Kiedy ostatnio, jeśli w ogóle był(a) Pan(I) w banku?



Miniony 1997 rok przyniósł zatem kluczowym bankom poprawę word-of-month w opinii publicznej. Tego samego nie można niestety powiedzieć o środowisku menedżerów finansowych. Spośród 20 banków poprawę opinii uzyskało 5 banków, 8 – nie zmieniło, a 7 obniżyło ogólne swe notowania w segmencie podmiotów gospodarczych, przy wzroście skłonności do wyrażania opinii (w przypadku 17 banków). Podmioty gospodarcze z coraz większą sympatią odnoszą się do banków zagranicznych, czego dowodem są wysokie średnie uzyskane wśród menedżerów przez City Bank, ING, Reifeissen czy Creditanstalt.

OFERTA BANKOWA

Czynnikiem dynamizującym postawy deponentów, zwłaszcza indywidualnych, jest z pewnością coraz bardziej zróżnicowana oferta banków. Banki zrozumiały, że podstawowy strumień zasilających ich środków płynie z gospodarstw domowych. Gospodarstwa domowe są zarazem klientem dwubiegowym, zasilając banki, chętnie też korzystają z ich zasobów. Ponadto, jak na razie, polski klient jest bardzo lojalny, niełatwo go zniechęcić do banku, który sobie wybrał. Nie jest też szczególnie wymagający i raczej ponarzeka, niż zdecydować się na rozstanie. Skorzysta z oferty innego banku, nie rezygnując całkowicie z usług dotychczasowego. Jest dość konserwatywny, nawet w wyborze produktów, ograniczając się do jednego, najwyżej dwóch. Zdecydowana większość klientów (86%) posiada produkty jednego banku i tylko jeden typ produktu (59%), produkty dwóch banków posiada 12%, a trzech i więcej – dwóch na stu. Średnia liczba produktów przypadająca na statystycznego klienta jest niewielka (1,82), co rozumiałe, jeśli z dwóch produktów korzysta 27%, trzech – 9%, czterech i więcej – 5%.

Najbardziej popularnym produktem klientów indywidualnych jest konto osobiste/rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy, które posiada 55% klientów banków. Rachunek wyraźnie zdystansował, dominującą w przeszłości, tradycyjną książeczkę oszczędnościową (26%). Na trzecim miejscu w tym zestawieniu są kredyty konsumpcyjne (23%), wyprzedzając lokatę terminową (19%).

Stosując terminologię sportową można wyodrębnić w sumie trzy grupy produktów. Pozycję samotnego lidera zajmuje ROR/konto, w czołówce mamy tradycyjną książeczkę, z których wiele jest martwych, kredyt konsumpcyjny i lokaty terminowe. Trzecią grupę – główny peleton stanowią karty bankomatowe i płatnicze, kredyt na koncie, kredyt samochodowy, rachunek/konto dewizowe (5–7%). Na końcu peletonu wloką się: rachunki inwestycyjne, lokaty terminowe w walucie obcej, certyfikaty i bony lokacyjne (2–3%).

Istnieje silny związek między poszczególnymi produktami bankowymi a społecznym statusem klienta, przynajmniej w odniesieniu do lokat. Przykładowo rachunkiem/kontem osobistym dysponuje:

- ❖ 58% reprezentantów klasy wyższej,
- ❖ 47% reprezentantów klasy średniowyzszej,
- ❖ 28% reprezentantów klasy średniej,
- ❖ 16% reprezentantów klasy średnionizszej,
- ❖ 13% reprezentantów klasy nizszej.

Charakterystyczne, że klasa społeczna słabo różnicuje posiadanie kredytu bankowego. Krótko mówiąc – lokaty dziela, a kredyty łączą klientów banków.

Klienci instytucjonalni zdają się również zawęzić liczbę banków, z którymi współpracują. W 1995 roku firmy współpracowały średnio z 2,1 bankami, w 1996 i 1997 – z 1,9. Wzrosło wykorzystywanie produktów bankowych. Produktami najbardziej preferowanymi przez podmioty gospodarcze był kredyt na rachunku bieżącym (45%), wyprzedzając rachunki dla pracowników (31%). Na dalszych pozycjach plasują się: przelewy zagraniczne w systemie SWIFT, lokata krótkoterminowa, gwarancja dobrego wykonania umowy i kredyty inwestycyjne.

Nowoczesne produkty – transakcje forward, faktoring i forfaiting czy commercial paper – wykorzystywała jedna na sto firm. Sięga się po nie niezbyt chętnie, prawdopodobnie z braku dostatecznej wiedzy i słabej aktywności ze strony banków. Imponujący jest wzrost popularności kredytu w rachunku (1995 – 29%, 1996 – 33% i 1997 – 45%), gwarancji dobrego wykonania umowy (7, 5, 17%), kredytu inwestycyjnego w złotych (5, 14, 16%) oraz poręczenia wekslowego (2, 6, 8%). Podmioty gospodarcze z ochotą sięgają po wszelkie formy kredytów, wstrzeмиęźliwie natomiast korzystają z lokat.

W każdym razie oferta banków zachęca zarówno klientów indywidualnych, jak i instytucjonalnych do korzystania z usług i produktów bankowych. Niektórzy płaczą i korzystają, czyniąc to z przymusu, by sprostać wzrastającej konkurencji; inni – dostrzegając zalety oferty.

SATYSFAKCJA Z USŁUG BANKOWYCH

Niewątpliwie jednym z ważniejszych czynników kształtujących postawy wobec banków jest zadowolenie z ich usług. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że jeden klient zadowolony potrafi zachęcić trzech innych, niezadowolony – zniechęcić dziesięciu. Pozostaje kwestia skali zadowolenia. Klient całkowicie czy w pełni zadowolony jest wart dwakroć więcej, aniżeli zadowolony częściowo czy raczej.

W badaniach ciągłych Pentora, w regularnych comiesięcznych sondażach konsumenckich, po sprawdzeniu czy ankietowany korzysta z usług bankowych i ustaleniu, z jakim bankiem lub bankami współpracuje, każdorazowo jest pytany, czy z poziomu i jakości usług swego banku jest zadowolony czy niezadowolony. Klienci określają swoje zadowolenie jedynie z banków, z którymi współpracują świadomie i w miarę regularnie. Na podstawie ocen można zestawzić i porównać satysfakcję z poziomu i jakości usług każdego z osobna, jak i wszystkich banków razem. W latach 1995–1997 Pentor zbadał poziom satysfakcji 15 tysięcy klientów indywidualnych. Ponadto raz w roku prowadzone są sondaże wśród klientów instytucjonalnych (łącznie 1750 podmiotów gospodarczych). Badania przeprowadzono na losowych próbach reprezentatywnych ludności i podmiotów gospodarczych, uzyskując wyniki, które mogą być uogólnione na całą populację klientów. Co z nich wynika?

Otóż w 1997 roku, spośród 5441 klientów, pełne zadowolenie z poziomu i jakości usług swego banku zadeklarowało 37%, a ponad połowa (55%) była średnio zadowolona. Brak satysfakcji odczuwało 7,5%, chociaż zupełnie niezadowolonych było jedynie 1,5%.

Gdyby przyjąć, że 82% klientów okazuje zadowolenie z usług swego banku, to wynik byłby z pewnością rewelacyjny, chyba bezkonkurencyjny w sektorze usług. Należy jednak mieć na uwadze większość klientów, którzy dodają, że nie są w pełni usatysfakcjonowani, a średnio zadowoleni. Mają oni zatem zastrzeżenia wobec banku, chociaż w sumie więcej powodów jest do zadowolenia niż niezadowolenia. Inaczej mówiąc, jeśli posłużyć się starą oceną szkolną – to słaba czwórka lub mocna trójka. Generalnie ocena jest wyższa. Średnia na czterostopniowej skali satysfakcji wynosi 3,29. Niezwykle istotne jest, że w latach 1995–1997 przybyło bankom zadowolonych (bardzo – 5 punktów procentowych i średnio – 3 punkty), a ubyło niezadowolonych (spadek z 11 do 7,5%). Poprawa nastąpiła głównie w 1996 roku.

Średnia ocena satysfakcji (na czterostopniowej skali) jest słabo zróżnicowana w obrębie cech socjodemograficznych klientów oraz banków, z których usług klienci korzystają. Rozpiętość ocen wahała się w 1996 od 3,16 do 3,38, a w 1997 od 3,22 do 3,41.

Klienci korzystający z usług jednego banku są z reguły bardziej zadowoleni, aniżeli współpracujący z dwoma lub kilkoma bankami. Zadowolonych częściej też odnajdujemy wśród klientów regularnie odwiedzających banki, więcej niż raz w miesiącu.

Bezpieczny Bank

Pyt.: Czy z jakości usług swego banku jesteś zadowolony czy niezadowolony? (klienci indywidualni)

	1995 (N=4645)	1996 (N=5051)	1997 (N=5441)
Bardzo zadowolony (4)	32 > 84	36 > 90	37 > 92
Średnio zadowolony (3)	52	54	55
Raczej niezadowolony (2)	9 > 11	6 > 8	6 7,5
Zupełnie niezadowolony (1)	2	2	1,5
Trudno powiedzieć (0)	5	2	1,5
Średnia oceny	3,22	3,28	3,29

Klienci zadowoleni przeważają również wśród instytucjonalnych, jednak odsetek bardzo zadowolonych jest znacząco niższy aniżeli wśród indywidualnych. Co więcej, maleje (z 15 do 10), choć nie zmienia się zasadniczo ogólny odsetek firm zadowolonych, oscylując wokół 75.

Fluktuuje natomiast frakcja klientów niezadowolonych i ambiwalentnych, aczkolwiek średnia satysfakcja utrzymuje się od trzech lat na poziomie 3,8 (przy skali pięciopunktowej).

W sumie klienci banków – indywidualni i instytucjonalni – są raczej niż bardzo zadowoleni. To zawsze lepiej niż gdyby okazywali niezadowolenie. Ale dopiero wysoki stopień satysfakcji może uchronić krajowe banki przed odpływem klientów do banków zagranicznych. Wprawdzie zawsze można powiedzieć, że to wszystko jedno, z usług jakich banków klienci korzystają; ważne, że w ogóle korzystają. Ale chyba nie tylko o to chodzi. Trzeba pamiętać o tożsamości krajowego sektora bankowego. Czyż przecież nie dlatego opinia publiczna, rozstrzygając w jakim banku – krajowym czy zagranicznym lub z udziałem kapitału zagranicznego, państwowym czy prywatnym lokować będzie życiowe oszczędności, powszechnie i z uporem obstaje za krajowym i państwowym, co można

Pyt.: Czy z oferty i jakości świadczonych przez bank/banki usług jest Pana(i) firma, ogólnie rzecz biorąc, zadowolona czy niezadowolona? (klienci instytucjonalni)

	1995 (N=500)	1996 (N=750)	1997 (N=500)
Bardzo zadowolona	15 > 75	13 > 72	10 > 74
Raczej zadowolona	60	59	64
Ani zadowolona, ani niezadowolona	15	21	14
Raczej niezadowolony	7 > 9	5 > 5	7 > 8
Zupełnie niezadowolony	2	0	1
Trudno powiedzieć	2	1	3
Średnia oceny	3,8	3,8	3,8

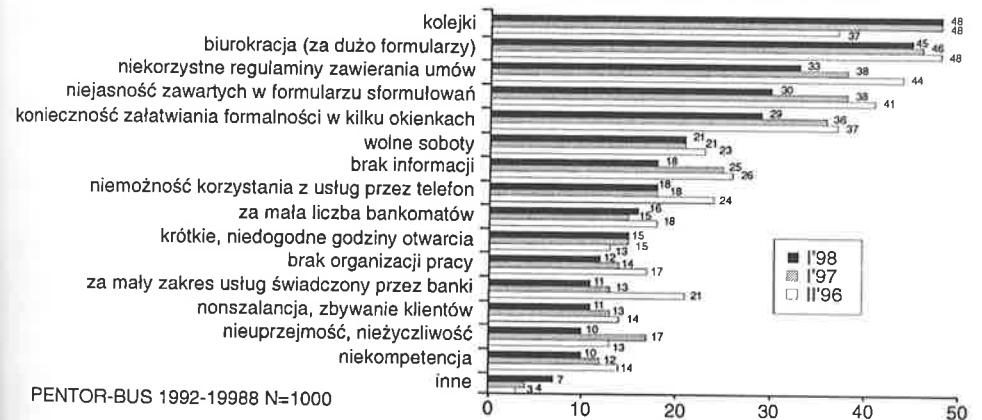
Problemy i poglądy

interpretować, że w polskim. Być może wniosek to zbyt daleko idący, ale trudno inaczej tłumaczyć to dziwne i trwałe przeświadczenie, w sytuacji funkcjonowania jedynie trzech banków sensu stricto państwowych i szybko zwiększającej się liczby banków zagranicznych i z udziałem kapitału zagranicznego. Dodajmy, że za bankiem państwowym od pięciu lat optuje 92%, a krajowym od trzech – 86% mieszkańców. Nie można również wykluczyć, że powodem jest silnie zakorzeniony stereotyp omnipotencji państwa. W badaniach jakościowych uczestnicy dyskusji grupowych często wyrażali silne przekonanie, że jedynie państwo może być wiarygodnym i skutecznym gwarantem banków i całego systemu bankowego. Sprawdziliśmy to również empirycznie, kiedy przeprowadzaliśmy wywiady z klientami upadłego banku spółdzielczego (w Śremie).

NIEDOGODNOŚCI W KORZYSTANIU I POWODY NIEKORZYSTANIA Z USŁUG BANKOWYCH

O niedogodności w korzystaniu z usług bankowych Pentor pyta wszystkich niezależnie, czy korzystają z banków, czy nie. Klienci banków relacjonują własne doświadczenia, nieklienci – wyobrażenia i klimat opinii. W zgodnym przeświad-

NIEDOGODNOŚCI W KORZYSTANIU Z USŁUG BANKOWYCH



czeniu opinii publicznej największym utrapieniem w bankach są kolejki i biurokracja. Od trzech lat połowa mieszkańców wymienia je najczęściej z licznego rejestru niedogodności. Trzecia część mieszkańców wskazuje na niekorzystne regulaminy i ramki umów, niejasność, małą przejrzystość formularzy bankowych i mitręgę przy załatwianiu formalności. Lista dostrzeganych niedogodności jest oczywiście znacznie rozbudowana. Muszą one zniechęcać część potencjalnych klientów do korzystania z banków. W ostatnim roku bank odwiedziło 86% mieszkańców, ale korzysta z ich usług jedynie połowa.

W badaniach sondażowych jako powody niechęci do korzystania z usług bankowych wymienia się najczęściej brak odczuwalnej potrzeby (44%), brak pieniędzy i oszczędności (31%) oraz brak zaufania do banków (10%). Badania jakościowe dostarczają znacznie szerszego spektrum przyczyn, które można sprowadzić do dwóch generalnych syndromów – postaw. Każda z nich ma swoje komponenty poznawcze (obraz banków i systemu bankowego, jego intencji i interesów wobec klientów), emocjonalne i behawioralne (nawyki, przyzwyczajenia, stereotypy, sposoby radzenia sobie bez pośrednictwa banków itp.).

Podłożem pierwszej grupy postaw jest poczucie izolacji ekonomicznej, drugiej – rozmijanie się interesów. Według pierwszej postawy niekorzystanie z banku wynika z poczucia deficytu finansowego, egzystowania na pograniczu ubóstwa, krótko mówiąc – braku pieniędzy, które można byłoby zdeponować w banku oraz braku możliwości, żeby sięgnąć do bankowej kasy po pożyczkę lub kredyt.

Druga połowa eksponująca motyw niezgodności interesów zakłada, że bank nie może zaoferować nic szczególnie użytecznego, czegoś, o co warto zabiegać i warte jest „zachodu”. Przelamują się tu dwa schematy myślenia: bank nie jest dla mnie oraz ja nie jestem dla banku, czyli umowne, domyślne porozumienie, o charakterze patowym. Być może bank wabiący, a zarazem dość łagodny w wymaganiach może sprostać tej grupie bankowych absentów. Niewykluczone, że szybkie przemiany gospodarcze i towarzyszące im zmiany we wzorach zachowań konsumenckich niejako wymuszają dostrzeżenie w banku partnera do interesów i finansowej obsługi gospodarstwa domowego.

OPINIE O BANKOWYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM

Bankowy Fundusz Gwarancyjny już na trwale wpisał się w pejzaż instytucjonalnego otoczenia bankowego. Ustawa z 14 grudnia 1994 roku precyzyjnie określa jego cele i zadania statutowe. Działalność BFG ukierunkowana jest na umocnienie bezpieczeństwa finansowego oraz stabilności i wiarygodności systemu bankowego. Gromadzenie i wypłaty środków gwarantowanych deponentom banków oraz udzielanie zwrotnej pomocy finansowej zagrożonym bankom niewątpliwie służy zarówno klientom banków, jak i samym bankom. Ale najbardziej szczytne cele i realizowane zadania wymagają, jeśli nie wsparcia, to przynajmniej zrozumienia, a przez to i wiedzy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. A co przeciętny Polak wie o tej instytucji, a sami bankowcy? Otóż niezbyt wiele. Sprawdziliśmy to empirycznie, pytając reprezentatywną próbę mieszkańców kraju i środowiska bankowego.

BFG W OPINII PUBLICZNEJ

Na pytanie, czy wiesz coś lub przynajmniej słyszałeś o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, większość (60%) spośród tysiąca ankietowanych mieszkańców

odpowiedziała: pierwszy raz o nim słyszę. Dla piątej części obca była jedynie nazwa BFG, coś wiedziało o funduszu – 17%, a 2% było dobrze zorientowanych. Deklarowali, że dokładnie wiedzą, co to jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Kiedy wszystkich ankietowanych zapytano, niezależnie od deklarowanej wiedzy, aby spontanicznie powiedzieli, co wiedzą lub sobie wyobrażają o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, większość (64%) ponownie odpowiedziała „nie wiem”, „trudno mi coś powiedzieć”, „zupełnie nie orientuję się”. Dwie trzecie Polaków zatem nie tylko nic nie wie o BFG, ale nawet nie kojarzy i nie wyobraża sobie, z czym można kojarzyć nazwę. Interesujące są wypowiedzi pozostałych (36%), deklarujących bardziej wyobrażenia i odczucia niż faktyczną wiedzę. Właściwie zidentyfikowała BFG, jako fundusz depozytów gwarantowanych – niespełna połowa z nich (42%), większość miała inne wyobrażenia, kojarząc BFG z:

❖ funduszem dla kredytobiorców	15%
❖ funduszem dla przedsiębiorstw	15%
❖ funduszem związanym z bankiem centralnym (NBP)	10%
❖ funduszem wspierającym banki	7%
❖ innym funduszem celowym (np. na rozwój przedsiębiorczości, ubezpieczeń społecznych, emerytalnym, powierniczym)	5%
❖ konkretnym bankiem, produktem lub usługą bankową	5%

W tym wszystkim zgadza się tylko jedno – rzeczownik fundusz, a dodawane przymiotniki są rezultatem domysłów i zgadywań. Pikanterii dodaje, że nawet spośród 2% deklarujących dokładną znajomość BFG, co czwarty nie identyfikuje go z depozytami gwarantowanymi.

Niski, żeby nie powiedzieć żaden, poziom wiedzy i poinformowania opinii publicznej o BFG znajduje potwierdzenie w badaniach jakościowych. W trakcie serii zogniskowanych wywiadów grupowych nie pojawiały się treści mogące wskazywać, że uczestnicy spotkań wiedzą, komu i co fundusz miałby gwarantować. Po wyjaśnieniach okazywało się jednak, że idea funduszu gwarancyjnego tworzonego ze składek banków jako rezerwa bezpieczeństwa, gwarantująca klientom zwrot wkładów w przypadku trudności banku, jest na ogół zrozumiała, akceptowana, chętnie rozwijana. Mimo społecznej akceptacji w wielu wypowiedziach powątpiewano, aby taki fundusz był równie skuteczny jak gwarancje państwa. Ograniczone zaufanie, którego egzemplifikacją jest stwierdzenie jednego z uczestników badań: „to dobrze, że taki fundusz jest, ale czy ma gwarancje państwa”, może okazać się największą barierą w skutecznym promowaniu BFG. Niewątpliwie istnieje potrzeba większej aktywności informacyjnej ze strony BFG. Ale to nie wystarczy. Trzeba również opinię publiczną przekonać, jak ważna jest rola i znaczenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zwłaszcza dla korzystających z usług bankowych.

OPINIE MENEDŻMENTU BANKOWEGO

Słabe zakotwiczenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w opinii publicznej w zasadzie nie dziwi. Może natomiast zastanawiać poziom wiedzy w środowisku menedżmentu bankowego. Dobrą znajomość celów i zasad działania BFG deklaruje połowa (53%) szefów oddziałów i placówek reprezentujących wszystkie typy banków krajowych. Trzecia część (31%) jest poinformowana dostatecznie, 13% – słabo, a 3% – prawie w ogóle.

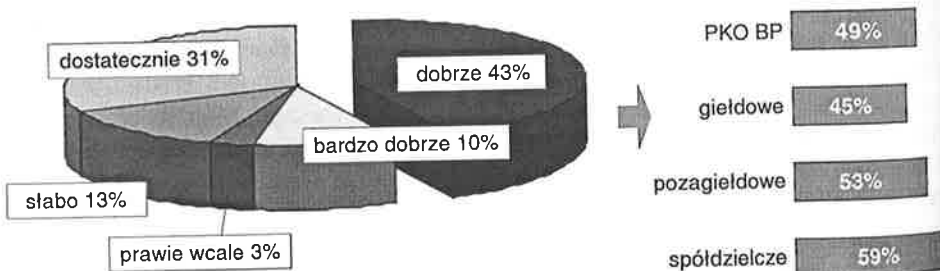
Taki stan wiedzy jest być może powodem, że tylko nieliczne banki, ich oddziały i placówki (17%) wykorzystują, w jakikolwiek sposób lub formie, gwarantowanie depozytów przez BFG. Większość (74%), a zwłaszcza oddziały PKO BP i banki spółdzielcze, nie wykorzystuje tego faktu. Symptomatyczne, że pierwszy opłaca największą składkę na BFG, a pozostałe w największym stopniu korzystają z zasobów funduszu. Jeszcze większą niespodzianką jest dominujące przeświadczenie bankowców, że ich klienci są poinformowani o wysokości wypłat depozytów gwarantowanych przez BFG. Przeświadczonych jest o tym 73%,

Pyt.: Czy bank/oddział wykorzystuje w jakikolwiek sposób lub w formie gwarantowanie depozytów pieniężnych osób fizycznych i prawnych zgromadzonych w banku przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny?



N = 204

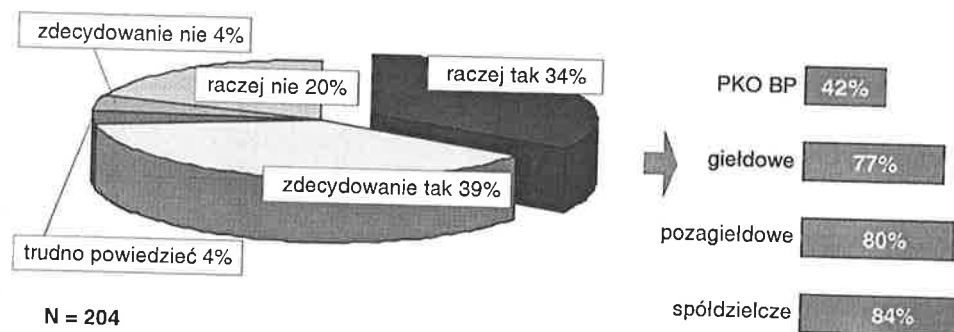
Pyt.: O celach i zasadach działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jesteś poinformowany...?



N = 204

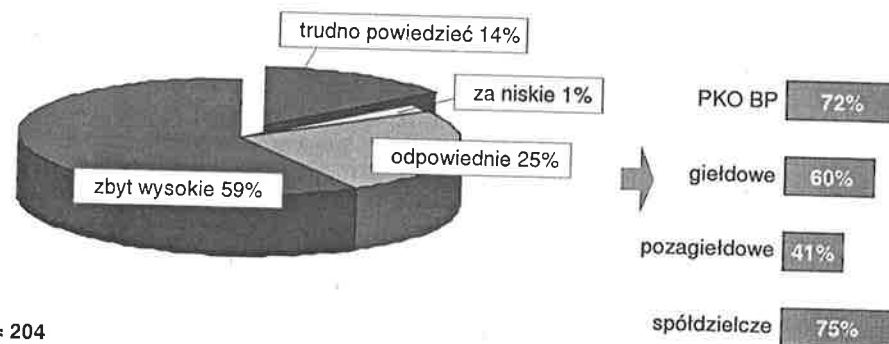
Problemy i poglądy

Pyt.: Czy klienci są poinformowani przez bank o wysokości wypłat depozytów gwarantowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny?



N = 204

Pyt.: Czy według Pana(i) składki wpłacane przez banki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny są:



N = 204

zaprzecza – 24%. Konsekwentni w swych relacjach są jedynie reprezentanci PKO BP, częściej stwierdzając brak poinformowania niż wiedzę klientów o wysokości gwarantowanych depozytów. Menedżment banku PKO BP i banków spółdzielczych jednego jest pewny – tego mianowicie, że składki wpłacane przez banki na BFG są zbyt wysokie.

Reprezentanci banków komercyjnych – zwłaszcza niegieldowych – nie mają takiej pewności, częściej uważają składkę za odpowiednią (39%).

Pomimo narzekania na wysokość składki środowisko bankowe w sumie pozytywnie ocenia działalność BFG. W ubiegłym roku pozytywną ocenę za działalność w 1996 roku wystawiło BFG 59%, a w tym za 1997 rok – 55%. Negatywnych ocen było 19% w ubiegłym i 12% w tym roku.

Przed rokiem przewaga ocen pozytywnych nad negatywnymi była trzykrotna, w tym – cztery i półkrotna. Zastanawiający jest wprawdzie wzrost ocen o charakterze unikowym w stosunku do roku ubiegłego, ale tłumaczy go – w jakiejś mierze – poziom wiedzy bankowców o BFG. Warto dodać, że najkorzyst-

Pyt.: Jaka jest Pana(i) ocena ubiegłorocznej działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego?

Oceny	IV 1997 (N=210)		III 1998 (N=206)	
Zdecydowanie pozytywna [5]	16	> 59	4	> 55
Raczej pozytywna [4]	43		51	
Ani pozytywna, ani negatywna [3]	21		18	
Raczej negatywna [2]	15	> 19	12	> 12
Zdecydowanie negatywna [1]	4		—	
Brak opinii	1		15	
Średnia ocen	3,5		3,6	

Źródło: Pentor/ZBP – Monitor Bankowy.

niej oceniają działalność BFG reprezentanci niegiełdowych banków komercyjnych, najmniej korzystnie – bankowcy–spółdzielcy.

Wyniki badań sondażowych – opinii publicznej i środowiska bankowego – nieuchronnie prowadzą do wniosku, że wiedza o BFG, jego celach i działalności jest niewielka i powierzchowna. Mało kto z deponentów, a jeszcze mniej ze zwyczajnych ludzi, wie – mimo odmiennego przekonania bankowców – że istnieje specjalny fundusz, który jest strażnikiem ich bankowych lokat.



W swym opracowaniu całkowicie pominąłem kwestie teoretyczne i definicyjne. Celowo skoncentrowałem się na empirycznych faktach, jeśli uznać wypowiedzi ankietowanych za takowe. Zaniechałem rozważań metodologicznych, zrezygnowałem z przepisów, co przyszło mi stosunkowo łatwo, jako że prezentowane wyniki bazują na badaniach Pentora, przeprowadzonych na reprezentatywnych próbach ludności i podmiotów gospodarczych. Są to próby losowe, a więc obarczone pewnym błędem pomiaru, nie przekraczającym jednak 3–4%.

Z konieczności skoncentrowałem się na kilku czynnikach – z mego punktu widzenia – ważnych i nie zawsze dostrzeganych i docenianych. Opinie ludności, zwłaszcza klientów banków, jak i menedżerów finansowych firm odgrywają bardzo istotną rolę w kreowaniu wizerunku banków, a w przypadku banków wizerunek to kwestia zasadnicza. Bankowość ma swoją specyfikę, usługi bankowe – również, chociażby z powodu niematerialnego charakteru działalności i trudności standaryzacji. Kto sądzi, że wysokość oprocentowania lokat czy kredytów rozstrzyga o przewadze konkurencyjnej – tkwi w błędzie. Sam zresztą mam konto osobiste w banku, który oferuje niezbyt konkurencyjne oprocentowanie rachunku. Na postawy deponentów wywiera wpływ wiele czynników, często będących jedynie odbiciem klimatu opinii, splotem komunikatów płynących z własnego doświadczenia i relacji otoczenia. Banki na tej wymianie komunikatów mogą na reputacji sporo zyskać, ale też stracić.

Eugeniusz Śmiłowski

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE POSTAWY DEPONENTÓW I POLITYKĘ BANKÓW

(Omówienie dyskusji)

W maju w siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odbyło się kolejne z serii seminariów naukowych, omawiających problemy polskiej bankowości. Tym razem głównym tematem były *Czynniki kształtujące postawy deponentów i politykę banków ze szczególnym uwzględnieniem systemu gwarantowania depozytów*. Referaty przedstawili **dr Eugeniusz Śmiłowski** oraz **prof. dr hab. Jan Szambelańczyk**. Następnie w przeprowadzonej dyskusji głos zabrali: **prof. Władysław Baka**, **prof. Władysław Jaworski**, **prof. Zbigniew Krzyżkiewicz**, **mec. Tomasz Narożny**, **prof. Mirosław Bączyk**, **prof. Stanisław Kasiewicz**, **Tadeusz Żywczak**.

Czynnik ludzki jest niezwykle ważny nie tylko dla teorii, ale także praktyki bankowej. Dokładne poznanie postaw i zachowań deponentów jest elementem, którego wnikliwa analiza powinna współkształtować nie tylko politykę banków komercyjnych, ale także instytucji wspierających sektor bankowy, takich jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

W referacie **dr. Eugeniusza Śmiłowskiego** zostały zaprezentowane wyniki badań sondażowych Instytutu Badań Opinii i Rynku Pentor. Dotyczyły one postaw ludności wobec oszczędzania, czynników kształtujących stosunek do banków i ich produktów, a także działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Drugi referat, **prof. Jana Szambelańczyka**, przybliżył teoretyczne zagadnienia związane z zachowaniami banków oraz ich klientów. Przedstawione hipotezy dotyczące przyczyn upadłości banków, wnioski z kryzysów w różnych państwach oraz polskie doświadczenia umożliwiły przeanalizowanie zachowań banków i ich deponentów z uwzględnieniem także istniejących systemów gwarantowania depozytów.

Zarówno referaty, jak i dyskusja wskazały na coraz korzystniejszy obraz instytucji bankowych w oczach społeczeństwa. Jeszcze w 1994 roku więcej było osób wyrażających opinię niekorzystną o bankach niż tych, którzy wyrażali pozytywną opinię. W roku 1995 nastąpiła równowaga i od tego czasu stale wzrasta odsetek opinii pozytywnych i jednocześnie spada negatywnych. Na początku 1998 roku 65% badanych korzystnie oceniało banki wobec tylko 15% niezadowolonych. Stale rośnie także odsetek osób usatysfakcjonowanych poziomem usług oferowanych przez banki. Dobry obraz bankowości w oczach przeciętnego Polaka potwierdza fakt, że badani powszechnie widzą w banku główne miejsce lokowania swoich życiowych oszczędności (**prof. J. Szambelańczyk**).

Obraz banków poprawia się wraz ze wzrostem rozumienia istoty gospodarki rynkowej. Stopniowo poszerza się sfera postaw prorynkowych, co powoduje lepszy odbiór systemu bankowego. Wyrazem coraz lepszego zrozumienia roli bankowości w gospodarce jest wzrastający odsetek przedsiębiorców twierdzących, że banki wspomagają proces rozwoju gospodarczego. Jednocześnie maleje udział osób oceniających rolę banków jako hamującą.

Deklarowane nastawienie społeczeństwa jest silnie prooszczędnościowe. Prawie 90% badanych uważa, że oszczędzanie jest uzasadnione. Deklaracje ludzi mijają się niestety z danymi makroekonomicznymi, wskazującymi na niską skłonność do oszczędzania. Efekt ten może wynikać z niskich dochodów ludności i stosunkowo wysokich kosztów utrzymania. Ponad 50% osób twierdzi, że nie posiada oszczędności w żadnej formie z powodu zbyt niskich dochodów. Innym powodem niskiego „ubankowienia” polskiego społeczeństwa jest nieprzygotowanie do korzystania z usług bankowych. Czasami barierą dla potencjalnego klienta staje się niewiedza o sposobie korzystania z najprostszych usług finansowych.

Pozytywnym sygnałem w zakresie „ubankowienia” jest tendencja wzrostowa udziału osób korzystających z usług bankowych (w 1996 – 46%, w 1997 – 49%, w 1998 – najprawdopodobniej znacznie ponad 50%). W przyszłości jednak należy się liczyć z dotarciem do bariery „ubankowienia” szacowanej na ok. 70% gospodarstw świadomie i celowo korzystających z oferty bankowej (dr E. Śmiłowski). Przekroczenie jej ze względu na czynniki systemowe, takie jak edukacja społeczna, będzie bardzo trudne.

Jednak pomimo dobrego odbioru społecznego Polacy nie korzystają w sposób dostateczny z usług bankowych. Istnieje rozbieżność między dobrą oceną banków a korzystaniem z ich produktów (prof. S. Kasiewicz). Przyczyn niedostatecznej częstotliwości korzystania z oferty banków należy szukać także po stronie samych banków. Z odpowiedzi ankietowanych wynika, że największą niedogodnością w korzystaniu z usług bankowych są kolejki, biurokracja i inne problemy wynikające z mało sprawnej organizacji obsługi klientów, w tym niezrozumiałość formularzy i innych dokumentów bankowych. Klienci indywidualni wybierają bank o najwyższej jakości usług, w którym szybko i wygodnie załatwią swoje sprawy (prof. Z. Krzyżkiewicz). Chcąc zwiększyć bazę klientów, należy zatem zwiększać nacisk na rozwój technologii ułatwiających dostęp do usług bankowych, takich jak bankomaty czy systemy kart płatniczych, a także na przejrzystość procedur bankowych. Uproszczenie metod korzystania z usług bankowych może stać się w przyszłości ważnym czynnikiem konkurencji między bankami detalicznymi.

Prof. Z. Krzyżkiewicz zwrócił również uwagę na doniosłą rolę PKO BP dla całego systemu bankowego w Polsce. Ten państwowy bank przez wiele lat kształtował skłonność do oszczędzania i dziś jest głównym bankiem depozytowym. Większość osób deklaruje nadal chęć gromadzenia oszczędności swojego życia właśnie w tym banku państwowym. Lokujący w PKO typ masowego deponenta – są w tej grupie bardzo liczni emeryci, dostarcza bankowi najtańszego pieniądza. Zachowanie przez PKO statusu banku państwowego sprawi, że korzy-

ści płynące ze wspomnianych tanich lokat przypadną deponentom i państwu, a nie akcjonariuszom. Utrzymanie PKO BP w rękach państwa powinno być zatem bezdyskusyjne.

Ważnym czynnikiem wpływającym na zachowania klientów jest także obecność gwarancji ich wkładów. Cały czas deponenci większym zaufaniem obdarzają banki posiadające gwarancje państwa. Szczególnie duża różnica zaufania na korzyść banków z państwowymi gwarancjami występuje w grupie osób starszych (powyżej 30 lat). Młodszy deklaruje takie samo zaufanie do banków z gwarancjami Skarbu Państwa jak do banków bez takich gwarancji (prof. J. Szambelańczyk). Wciąż jednak w świadomości społecznej pozostaje sentyment do bezpieczeństwa deponentów zapewnionego gwarancjami państwa. Jego ekstremalnym wyrazem jest życzenie wyrażane przez wielu deponentów, aby gwarancje państwowe posiadał także Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Wiedza społeczna o działalności BFG jest jednak niewielka. Wynika to w znacznej mierze z faktu, iż Fundusz jest instytucją nową (3 lata działalności), bez wcześniejszych tradycji w polskiej bankowości (prof. W. Baka). Aż 60% ankietowanych nie słyszało nigdy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, 20% znało tylko nazwę. Jedynie 17% wiedziało coś o BFG, a 2% twierdziło, że jest dobrze zorientowanych w działalności Funduszu. Spośród osób, które deklarują choćby znajomość nazwy BFG, 42% prawidłowo identyfikuje funkcję gwarancyjną Funduszu.

W sprzeczności z faktami stoi przeświadczenie środowiska bankowego o dostatecznym poinformowaniu klientów o wysokości gwarancji. Około 73% bankowców twierdzi, iż klienci są dobrze poinformowani o gwarancjach BFG.

Bardziej niepokojąca od słabej wiedzy społecznej jest niedostateczna znajomość Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wśród menedżmentu bankowego. 53% szefów oddziałów i placówek twierdzi, że dobrze zna cele i zasady działania BFG, 31% jest poinformowanych dostatecznie, 13% słabo, a 3% prawie w ogóle. Ogólna ocena działalności BFG w środowisku bankowym jest przy tym pozytywna. Ocen korzystnych było w 1998 roku 55% wobec 12% ocen negatywnych (w roku poprzednim 59% wobec 19%).

Na efektywność stabilizowania systemu bankowego przez ubezpieczenie depozytów wpływa jednak nie tylko wiedza o gwarancjach, ale także ich poziom. Aktualnie obowiązujący poziom 5 tys. ECU (w 100% gwarantowane są depozyty do 1 tys. ECU, powyżej 1 tys. do 5 tys. ECU gwarancje obejmują 90% wkładu) jest znacznie niższy od limitów Unii Europejskiej. Dlatego też skierowana do deponenta informacja o gwarancjach BFG nie zawsze musi być korzystna dla banków. Niski poziom gwarancji jest jednym z czynników demotywnych banki do informowania o zabezpieczeniach dawanych przez BFG (prof. W. Jaworski). Tylko 17% oddziałów i placówek wykorzystuje w swej strategii gwarancje depozytów udzielane przez BFG.

Wysokość gwarancji jest najbardziej istotna dla drobnych deponentów indywidualnych, wpływa bowiem na ich decyzje dywersyfikacyjne. Deponenci świadomi skali gwarancji, starając się zapewnić maksymalne bezpieczeństwo

swoim lokatom, dzieli ją między rachunki członków rodziny, a także różne banki, aby kwota jednego wkładu nie przekroczyła granic wyznaczonych limitami gwarancyjnymi. Należałoby zatem podwyższyć zarówno limit obejmujący gwarancjami 90% wkładu, jak i limit niższy gwarantujący depozyt w 100% (**prof. Z. Krzyżkiewicz**). W odróżnieniu od klientów indywidualnych klienci instytucjonalni nie mają możliwości prowadzenia polityki dywersyfikacji depozytów, aby kwoty lokowane nie przekraczały poziomu gwarancji. Z drugiej strony są oni w stanie świadomie lokować środki na podstawie oceny standingu finansowego banku, a większe znaczenie niż poziom gwarancji ma dla nich zakres oferowanych przez bank usług (**prof. J. Szambelańczyk**).

Generalnie nadal klientów banków cechuje duża „bezwładność” postaw i sądów (**prof. J. Szambelańczyk**). Przez wiele lat (cały okres gospodarki centralnie planowanej) ludzie byli przyzwyczajani, że bank nie może zbankrutować. Informowanie o gwarancjach BFG mogłoby być odczytane jako przypomnienie o możliwości bankructwa. Z tego powodu akcja informacyjna BFG musi być prowadzona bardzo umiejętnie (**prof. W. Baka**). Zdecydowanie zwiększone limity gwarancyjne byłyby częściowym lekarstwem na rozterki związane z celowością informowania o gwarancjach BFG. Powinny one ulec zwiększeniu także z powodu zbliżającej się liberalizacji prawa określającego dostęp podmiotów zagranicznych do polskiego systemu bankowego. W krajach Unii Europejskiej większość krajów ma wysokie poziomy gwarancji (wyższe nawet od minimum 20 tys. ECU określonego dyrektywą). Po roku 2000 będzie możliwe swobodne lokowanie depozytów z rynku polskiego za granicą. Z tego powodu można oczekiwać wzmożonego odpływu depozytów. Ten proces prawdopodobnie będzie dotyczyć głównie depozytów dużych. Deponenti dysponujący dużymi pieniędzmi w odróżnieniu od drobnych ciułaczy doskonale się orientują w warunkach lokowania środków na kontach bankowych. Dla nich zapewne wielkość gwarancji będzie jednym z podstawowych wyznaczników atrakcyjności, czyli bezpieczeństwa lokaty. Można przypuszczać, że już dzisiaj konkurencja zagraniczna wpływa zarówno na odpływ depozytów za granicę, jak i na przyływ środków przez korzystanie z kredytów udzielanych przez banki zagraniczne. Skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania.

To, że czynnik bezpieczeństwa jest bardzo istotny przy podejmowaniu decyzji przez deponentów (nawet drobnych), pokazała niedawna akcja zbierania depozytów przez NBP. Główną motywacją ludzi składających tam oszczędności było bezpieczeństwo lokaty, nieco wyższa od rynkowej rentowność była czynnikiem drugoplanowym. Z tego powodu skutkiem akcji NBP było zebranie głównie środków trzymany w domach nie będących w systemie bankowym (**prof. W. Jaworski**).

W przyszłości kwestia gwarancji depozytów będzie jednym z podstawowych czynników kształtujących system bankowy. Stanie się tak m.in. za sprawą polskich aspiracji zgłaszanych do członkostwa w Unii Europejskiej. Polska będzie musiała spełnić wymóg dyrektywy unijnej posiadania systemu gwarantującego depozyty do 20 tys. ECU. Podniesienie gwarancji nie jest jednak tylko sprawą

spełnienia warunków formalnych. W perspektywie można dostrzec wiele problemów, w których kwestia poziomu gwarancji jest niezwykle istotna.

Jednym z takich problemów może być zachowanie deponentów. Pojawia się pytanie, jak zareagują deponenti trzech banków posiadających gwarancje Skarbu Państwa – zbierających około 50 % depozytów sektora banków komercyjnych – w momencie ich wygaśnięcia, czyli od początku 2000 roku. Istnieje niebezpieczeństwo destabilizacji bazy depozytowej tych banków. Pewnym zrównoważeniem gwałtownej straty gwarancji państwowych byłyby podwyższone gwarancje BFG.

Pytanie o przyszłość sektora dotyczy także zachowania banków zagranicznych działających w Polsce. Prawdopodobnie po 2000 roku część z nich stanie się oddziałami banków sprawujących teraz nad nimi kontrolę kapitałową. W momencie pojawienia się wielu oddziałów banków zagranicznych możliwy stanie się import gwarancji depozytowych. Sytuacja jest tym bardziej prawdopodobna, iż od 2000 roku przestaje w Unii Europejskiej obowiązywać zasada zakazu eksportu warunków ochrony depozytów.

Polski system bankowy charakteryzuje się obecnie postępującą stabilizacją, co przejawia się korzystnymi wynikami ekonomicznymi banków i zmniejszoną liczbą upadłości. Jednak w przyszłości (ze względu na wskazane wyżej czynniki) mogą pojawić się ponowne napięcia i do takiej sytuacji należy być przygotowanym (**prof. W. Baka**). Znaczącą rolę nadal będzie spełniał Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w sposób kompleksowy stabilizujący sektor bankowy. Na skuteczność działań Funduszu decydujący wpływ będzie miał przyszły kształt systemu gwarancji depozytów, a przede wszystkim wielkość kwot gwarantowanych.

Opracowali: Tomasz Obal, Beata Zdanowicz

M. Safjan,
Prezes Trybunału Konstytucyjnego
M. Grzybowski, K. Borowska
Członkowie Rady BFG

POLSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW BANKOWYCH A DYREKTYWA UNII EUROPEJSKIEJ 94/19/EEC

I. WSTĘP

Dla prawidłowego przebiegu procesów integracyjnych w zakresie bankowości i usług finansowych Polski z Unią Europejską zasadnicze znaczenie ma także – obok dostosowania makroekonomicznego Polski do określonych unijnych kryteriów oraz podwyższenia efektywności i sprawności polskiego systemu bankowego – harmonizacja szeroko rozumianego prawa bankowego i regulacji ostrożnościowych z warunkami przyjętymi w krajach Unii Europejskiej. W warunkach liberalizacji przepływów kapitału i zwiększającej się presji konkurencyjnej podwyższenie efektywności polskiego systemu bankowego wymaga zarówno podwyższenia standardów zarządzania i standardów kapitałowych, jak i szybkiego wdrożenia postępu technologicznego i rozwinięcia oferty usług finansowych, oraz zwiększenia bezpieczeństwa systemu bankowego poprzez odpowiednie nadzorcze regulacje ostrożnościowe oraz regulacje służące zabezpieczeniu klientów instytucji finansowych w przypadku niepowodzenia działań podejmowanych w ramach nadzoru.

Szczególnie istotne są dla naszego kraju regulacje przyjmowane w państwach Unii Europejskiej zważywszy na obowiązek harmonizowania prawa polskiego z normami prawa Wspólnot Europejskich, który wynika z postanowień art. 68 Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi (Układ stowarzyszeniowy). Sfera regulacji prawno-finansowych, w tym związanych z funkcjonowaniem systemu bankowego, należy do dziedzin wyraźnie wskazywanych przez Układ stowarzyszeniowy jako te, w których konieczne jest – w pierwszej kolejności – dążenie do harmonizacji prawa (art. 69)¹⁾. Odpowiednie działania dostosowawcze – w tym legislacyjne – szczególnie w zakresie prawa bankowego, usług finansowych, „nadzoru i systemów regulacyjnych” oraz przeciwdziałania

procederowi prania pieniędzy, stanowi jeden z warunków wstępnych integracji. Odpowiednie zbliżenie ustawodawstwa musi zostać dokonane w czasie 10-letniego okresu przejściowego. Obecnie znajdujemy się w końcówce pierwszego etapu tego okresu (obejmującego 5 lat – zgodnie z art. 6 Układu). Wiąże się to z oceną stanu prawnego i faktycznego polskich warunków, oceną zaawansowania dostosowania do norm europejskich oraz możliwością modyfikacji zobowiązań strony polskiej, przy uwzględnieniu jednakże daty końcowej 10-letniego okresu przejściowego (1 lutego 2004 r.). W 1997 r. Polska otrzymała od Komisji Europejskiej rekomendację do ubiegania się o przyszłe członkostwo Unii oraz oficjalne zaproszenie do negocjacji. Na powyższe nakładają się jeszcze zobowiązania strony polskiej wobec OECD w zakresie inwestycji bezpośrednich, dotyczące dopuszczenia wszelkich form obecności zagranicznej w sektorze usług finansowych. W dziedzinie bankowości polskiej dotyczy to głównie oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych.

Wszystkie powyższe uwarunkowania należy mieć na względzie przy podejmowaniu nowych inicjatyw ustawodawczych, w tym dostosowujących polski system zabezpieczenia inwestorów i deponentów, lokujących swoje środki w instytucjach finansowych.

Przy podejmowaniu prac nowelizujących nasze ustawodawstwo w kierunku dostosowania do prawa Wspólnot Europejskich należy mieć na uwadze główną zasadę kierującą postępowaniem „ustawodawcy europejskiego”. Generalną zasadą przyjętą w pracach Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej jest dążenie do harmonizacji prawa, nie zaś do jego unifikacji. Również przy wydawaniu dyrektyw „bankowych”, ustawodawca europejski dąży do zapewnienia warunków umożliwiających funkcjonowanie jednolitego rynku usług finansowych, zwiększającego bezpieczeństwo obrotu, oraz do stworzenia jednolitych zasad konkurencji dla uczestników tego rynku, zasad sprzyjających wolności świadczenia usług finansowych oraz przepływu kapitału i płatności. Tym samym ustanowione normy mają zapewnić wyłącznie minimum harmonizacji, nie zaś zasadniczo zmieniać lub kształtować strukturę instytucjonalną i prawną rynków finansowych państw członkowskich. Dyrektywy (w tym dotyczące bezpieczeństwa systemu bankowego krajów członkowskich oraz odpowiedniego zabezpieczenia uczestników obrotu finansowego i beneficjentów usług finansowych) stawiają przed władzami państwowymi konkretne cele, które muszą być osiągnięte, aby można było mówić o jednolitych zasadach świadczenia usług finansowych. Jednocześnie pozostawiają one władzom krajowym swobodę wyboru właściwej metody postępowania. Zgodnie bowiem z zasadą subsydiarności szczegółowe regulowanie spraw, które nie podlegają regulacji na szczeblu wspólnot, należy do każdego z państw członkowskich.

Kluczowe znaczenie dla wspólnotowego jednolitego systemu bankowego mają dyrektywy – unijne akty prawne wyznaczające ogólne zasady regulowania systemu bankowego oraz bezpośrednio obowiązujące w państwach członkowskich.

Dyrektywa 94/19/EEC z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych (Directive on deposit-guarantee schemes)²⁾ – stanowiąca główny przedmiot niniejszego opracowania – podobnie jak inne regulacje Unii Europejskiej zawiera rozwiązania wariantowe, umożliwiające dostosowanie ustawodawstwa krajowego do zasad określonych dyrektywą i osiągnięcie celów w niej wytyczonych w drodze najwłaściwszej z punktu widzenia władz krajowych, przy wyborze dowolnej metody postępowania.

Należy podkreślić, że dyrektywa nakłada obowiązek na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej dostosowania swych wewnętrznych systemów prawnych do zasad i standardów w niej ustalonych i jest źródłem prawa tworzącego obligatoryjny system w obrębie Wspólnot Europejskich. Integracja Polski z Unią Europejską będzie prowadzić do analogicznego obowiązku ustanowienia w naszym wewnętrznym systemie prawnym wszystkich minimalnych wymagań dotyczących systemu gwarantowania wkładów, które są przewidywane w dyrektywie.

Regulacje zawarte w dyrektywie z dnia 30 maja 1994 r., dotyczące stworzenia systemu gwarantowania depozytów bankowych, zostały w znacznej części wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym³⁾. Wprowadziła ona do polskiego porządku prawnego instytucję całkowicie nową, która nie miała odpowiednika w żadnych wcześniejszych regulacjach. Funkcjonowanie ustawy w pierwszych trzech latach i pierwsze doświadczenia w tej dziedzinie umożliwiają pokuszenie się o ocenę przyjętego w ustawie z 1994 r. modelu rozwiązań oraz ocenę stopnia uwzględnienia regulacji zawartych w dyrektywie Rady Wspólnot 94/19 z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemu gwarantowania depozytów, a także wskazanie różnic przyjętych w ustawie rozwiązań w stosunku do zaleceń dyrektywy oraz konieczności i sposobu pełnego dostosowania polskiego systemu gwarantowania do wymogów UE.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/EEC w sprawie gwarantowania depozytów bankowych została niejako uzupełniona na początku 1997 r. 3 marca 1997 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły nową dyrektywę w sprawie systemów rekompensaty inwestorom (Directive on investor-compensation schemes)⁴⁾. Struktura i główne cele dyrektywy są wzorowane na wcześniejszej dyrektywie w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych, jednak jej zakres przedmiotowy i podmiotowy różni się od zakresu dyrektywy 94/19/EEC.

Rozważania w dalszej części referatu zamierzamy podzielić na następujące zasadnicze wątki: po pierwsze – zaprezentujemy najbardziej istotne elementy dyrektywy 94/19/EEC (stanowiącej główny przedmiot tego referatu), a po drugie – spróbujemy je skonfrontować z regulacjami obowiązującego prawa polskiego, aby odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu istnieją rozbieżności i w jakim kierunku należy rozbieżności te usuwać. Trzecim problemem, który zaledwie zasygnalizujemy (jako wykraczający poza ramy tego opracowania, ale wart naszym zdaniem odnotowania), są regulacje dyrektywy z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensaty inwestorom, której najistotniejsze elementy

opiszemy oraz spróbujemy zidentyfikować (przybliżyć) ewentualne metody wprowadzenia tej regulacji do polskiego systemu prawnego.

We współczesnej Europie ukształtowały się różne systemy gwarantowania depozytów, a ich ocena wymaga odwołania się do takich kryteriów, jak sposób tworzenia systemu (systemy obligatoryjne czy porozumienia dobrowolne), zakres ochrony depozytów, w tym przede wszystkim poziom udzielanych gwarancji, a także sposób gromadzenia środków na wypłatę gwarancji, czy wreszcie stopień ingerencji banku centralnego w funkcjonowanie systemów ochrony.

Do niedawna w Europie występowały trzy podstawowe koncepcje organizacyjne systemów: pierwszy – oparty na zasadach samoorganizacji oraz dobrowolności i utworzony przez zainteresowane banki (system niemiecki), drugi – tworzony również w drodze dobrowolnych porozumień międzybankowych, ale przy silnym współdziałaniu banku centralnego (Francja, Włochy), wreszcie system trzeci – tworzony i zarządzany przez państwo (Wielka Brytania)⁶⁾. Warto zwrócić uwagę, jaki jest zakres ochrony środków gwarantowanych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. I tak np. na początku lat dziewięćdziesiątych wynosił on we Francji 400 tys. franków na deponenta, w Niemczech – do 30% gwarantowanego kapitału własnego, we Włoszech – 100% od pierwszych 200 mln lirów i 80% od następnych 800 mln na deponenta, w Wielkiej Brytanii – 75% od 20 tys. funtów na każdego deponenta. W wymienionych krajach poziom ochrony znacznie przekracza minimalny poziom ustalony w dyrektywie Unii Europejskiej.

Niezależnie jednak od różnego ukształtowania poziomu ochrony istotne jest, że towarzyszy temu zróżnicowaniu filozofii ochrony deponenta. W niektórych systemach bowiem przerezuca się część ryzyka upadku banku na deponenta, a tym samym pośrednio skłania się klientów banku do podejmowania ostrożnych decyzji (np. wyraźnie czynnik ten występuje w Wielkiej Brytanii).

W krajach Europy Centralnej i Wschodniej rozwiązania dotyczące ochrony depozytów bankowych stanowią całkowite nowum i ich uruchamianie jest jednym z elementów stabilizowania systemu bankowego. Polski system gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych wprowadzany był niemal równoległe z tworzeniem – również w drodze ustawowej – na Węgrzech Krajowego Funduszu Ubezpieczenia Depozytów. Nieco późniejsze są w tej dziedzinie doświadczenia np. czeskie czy bułgarskie.

II. ZAŁOŻENIA DYREKTYWY Z DNIA 30 MAJA 1994 R.⁶⁾

Pierwsza ogólna uwaga, która nasuwa się przy analizie dyrektywy, wskazuje na to, że regulacji zostały poddane jedynie najbardziej istotne elementy systemu gwarantowania depozytów bankowych przy pozostawieniu stosunkowo szerokiej swobody co do regulacji kwestii szczegółowych ustawodawcy krajowemu.

Dyrektywa, obok obligatoryjnych regulacji tworzących minimalny, nieprzekraczalny standard dla wszystkich państw członkowskich, zawiera także regulacje elastyczne, odpowiadające istniejącym w poszczególnych państwach różnym rozwiązaniom prawnym, lub normy łatwe do zastosowania przez te państwa

w zastanych dyrektywą, już istniejących warunkach. W dyrektywie znajdują się zapisy dotyczące odrębnego traktowania niektórych państw członkowskich, umożliwiające im dłuższe dochodzenie do określonych standardów, co jest uwarunkowane ich sytuacją gospodarczą. W szczególności art. 7 ust. 1 dyrektywy przewiduje możliwość utrzymania niższej niż określona dyrektywą sumy gwarancji ustalonej przez system krajowy. Z kolei art. 12 umożliwi przejściowe wyłączenie wymienionych *expressis verbis* instytucji kredytowych z obowiązku przynależności do systemu gwarantowania w ogóle. Elastyczność uregulowań zawartych w dyrektywie przejawia się także w tym, że wiele rozwiązań ma charakter wariantowy, co stwarza możliwość dokonywania wyboru przez ustawodawcę wewnętrznego. Analizując tekst dyrektywy, warto pamiętać, że mamy do czynienia z rozwiązaniami, które tworzą swoiste minimum regulacyjne, a w konsekwencji pomimo wprowadzenia dyrektywy w życie w krajach europejskich mogą współwystępować różnorodne modele rozwiązań niekiedy daleko od siebie odbiegające, a mimo różnorodności wszystkie będą zgodne z regulacjami przyjętymi w dyrektywie.

Druga ogólna uwaga, którą warto przypomnieć jeszcze raz w tym miejscu, dotyczy bardzo nieodległej daty przyjęcia dyrektywy, tj. maja 1994 r. z mocą obowiązującą od 1 lipca 1995 r. Należy zdawać sobie sprawę, że również w krajach Unii Europejskiej, przynajmniej na szczeblu prawa wspólnotowego, mamy do czynienia z pierwszymi doświadczeniami legislacyjnymi w tej dziedzinie. Związane są z nimi poszukiwania optymalnego modelu rozwiązań, który jak się zdaje daleki jest jeszcze od definitywnego ukształtowania, tym bardziej że prawo wspólnotowe cały czas się rozwija, przyjmowane są nowe dyrektywy regulujące coraz to nowe obszary ujednolicanego rynku finansowego i ustawodawcy krajowi stają przed koniecznością wyboru kolejnego modelu dostosowania prawa wewnętrznego do prawa wspólnotowego.

Uregulowania zawarte w dyrektywie opierają się na następujących założeniach

Po pierwsze – należy wskazać na zasadę powszechności systemu gwarantowania wkładów i równego traktowania instytucji kredytowych, którą wyraża jednoznacznie art. 3 dyrektywy stanowiąc, że każde państwo ma obowiązek zapewnienia i oficjalnego uznania na swoim terytorium jednego lub kilku systemu gwarantowania wkładów. Konsekwencją tej zasady jest rozwiązanie, zgodne z którym żadna instytucja kredytowa nie może przyjmować wkładów, jeżeli nie jest członkiem takiego systemu. Wyjątkowo państwo członkowskie może zwolnić instytucję kredytową od obowiązku przynależności do programu gwarantowania wkładów, jeżeli należy ona do systemu, który chroni samą instytucję finansową zapewniając jej płynność i wypłacalność (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Ponadto wyjątkowo, wymienione *expressis verbis* w załączniku do dyrektywy niektóre instytucje kredytowe działające w Hiszpanii i Grecji zostały czasowo zwolnione z obowiązku przynależności do (jakiegokolwiek) systemu gwaran-

towania depozytów bankowych. Pomijając te wyjątki, standardem ogólnym wprowadzonym przez dyrektywę jest obligatoryjność przynależności do systemu gwarantowania depozytów (co najmniej jednego).

O zakresie tak określonego systemu gwarantowania wkładów decydują dwa zasadnicze elementy: po pierwsze – pojęcie instytucji kredytowej oraz po drugie – pojęcie wkładu gwarantowanego. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ust. 4 przez instytucję kredytową rozumie się podmiot, którego działalność polega na pozyskiwaniu wkładów lub innych zwrotnych funduszy od ogółu społeczeństwa oraz przyznawaniu kredytów na swój własny rachunek. Przez wkład natomiast rozumie się zgodnie z ust. 1 art. 1 jakiegokolwiek saldo kredytowe pochodzące z funduszy złożonych na koncie lub okresowych stanów wynikających z normalnych transakcji bankowych, które instytucja kredytowa musi zwrócić na mocy warunków prawnych oraz wynikających z umowy; wkładem jest także jakiegokolwiek dług potwierdzony świadectwem wydanym przez instytucję kredytową.

Ograniczenia przedmiotowe zakresu ochrony mogą przybierać charakter obligatoryjny (art. 2 dyrektywy) lub fakultatywny (art. 7 ust. 2 dyrektywy). Standardem jest wyłączenie spod gwarancji depozytów innych instytucji kredytowych (polskie lokaty międzybankowe), funduszy własnych instytucji kredytowych oraz środków pochodzących z przestępstwa (proceder prania pieniędzy). Ponadto do prawa krajowego państwa członkowskiego należy szczegółowe określenie innych depozytów, których właściciele nie muszą zgodnie z dyrektywą być objęci systemem gwarancji lub mogą być objęci niższym poziomem zabezpieczenia. W grę wchodzi wyłączenie m.in. depozytów instytucji finansowych, wkładów towarzystw ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych czy środków rządowych lub zdeponowanych przez centralne władze administracyjne.

Dyrektywa nie przesądza, jaki system gwarantowania wkładów ma być wprowadzony do wewnętrznego porządku prawnego. Może on być zatem szczegółowo regulowany przez obowiązujące ustawy, ale może też opierać się na konstrukcjach umownych, dla których ustawa tworzyć będzie jedynie ogólne i dość luźne ramy, ale który będzie oficjalnie uznany na terytorium danego państwa.

Zasada powszechności systemu gwarantowania przyjęta w dyrektywie oznacza także, iż przedmiotem systemu mogą być wkłady zarówno podmiotów gospodarczych, jak i osób fizycznych, co wyraźnie wskazuje, że prawo wspólnotowe postrzega w mechanizmie gwarantowania wkładów istotny element stabilizujący funkcjonowanie systemu bankowego jako całości, a nie tylko instrument ochrony drobnych konsumentów („ciulaczy”)⁷⁾. Jednocześnie jednak regulacje te są ujęte dość elastycznie, skoro – zważywszy na treść załącznika 1 – przez system prawny mogą być wyłączone z ochrony gwarancyjnej również wkłady podmiotów gospodarczych – przedsiębiorstw, które są takiej wielkości, iż nie mają zezwolenia na sporządzenie skróconych zestawień bilansowych, zgodnie z art. 11 dyrektywy Rady 78/660 EWG na temat rocznych zestawień rachunkowych.

Drugą zasadą rozwiązań przyjętych w dyrektywie jest zapewnienie szybkości i efektywności wypłat w ramach systemu gwarancji. Istotne znaczenie z tego punktu widzenia ma konstrukcja tzw. niedostępnego wkładu. Przez niedostępny

wkład rozumie się wkład należny i płatny, który nie został wypłacony przez instytucję kredytową zgodnie z warunkami prawnymi lub wynikającymi z umowy. Dyrektywa zapewnia w tym zakresie daleko idącą elastyczność, umożliwiając wkroczenie systemu gwarantowania już bądź w momencie ustalenia przez upoważnioną władzę, że instytucja finansowa czy kredytowa nie jest w stanie wypłacić wkładu, nie ma szans, żeby tego dokonać w przyszłości, bądź od orzeczenia organu sądowego (art. 1 ust. 3). Decyzja w sprawie niedostępności wkładu powinna być podjęta w ciągu 3 tygodni od momentu, gdy po raz pierwszy właściwe władze powzięły wiadomość, że instytucji finansowej nie udało się wypłacić wkładów. Moment początkowy wyznaczony przez powstanie stanu wkładu niedostępnego wyznacza bieg terminów na dokonywanie wypłat uprawnionym podmiotom, które w zasadzie – jak wynika z art. 10 dyrektywy – nie powinny przekraczać okresu trzech miesięcy, z możliwością dwukrotnego przedłużenia.

Kolejną cechą regulacji jest ustalenie minimalnego pułapu gwarancji wkładów w odniesieniu do każdego deponenta. Kwotę minimalną określoną w art. 7 dyrektywy stanowi 20.000 ECU. Wyjątkowo – okresie przejściowym (tj. do dnia 31 grudnia 1999 r.) państwa członkowskie, w których poziom gwarancji jest niższy, mogą utrzymać ten niższy poziom pod warunkiem jednak, że nie jest on niższy od 15.000 ECU. Owe minimalne granice gwarancji muszą być utrzymane również w takich systemach, które zakładają tzw. udział własny deponenta (art. 7 ust. 4).

Za charakterystyczne należy uznać regulacje dyrektywy dotyczące tak zwanych rachunków wspólnych (art. 8 dyrektywy). Obok samej definicji tych rachunków (rozumianych jako „rachunki otwarte w imieniu dwóch lub więcej osób oraz takie, wobec których dwie lub więcej osób ma prawa, które mogą działać wbrew podpisom jednej lub więcej z tych osób”), dyrektywa zawiera regulacje wskazujące na sposób postępowania w takiej sytuacji przy wypłacie środków gwarantowanych. Przewiduje się w tym zakresie różne warianty rozwiązań, które mogą być wprowadzone w systemie prawa wewnętrznego w szczególności: po pierwsze – rachunek może być równo podzielony wobec deponentów (chyba że w porządku prawnym danego państwa istnieją reguły specjalne); po drugie – w sytuacji gdy rachunek wspólny dotyczy wspólnego przedsiębiorstwa, stowarzyszenia lub ugrupowania o podobnym charakterze, bez osobowości prawnej, może on być traktowany w prawie wewnętrznym jako złożony przez jednego deponenta.

Ma to szczególne znaczenie dla wielkości wypłacanych środków. W zależności bowiem od przyjętego wariantu ograniczenia kwotowe wypłat będą odnoszone z osobna do udziału każdego deponenta (wariant pierwszy) bądź łącznie do całego wkładu (wariant drugi). Należy zaznaczyć, że w świetle dyrektywy „łączne” traktowanie deponentów rachunku wspólnego jako jednego deponenta dotyczyć może tylko sytuacji wyraźnie wskazanych w samej dyrektywie (art. 8 ust. 2 i 3).

Już w samej preambule do dyrektywy ustawodawca europejski podkreśla jako jedną z jej generalnych zasad dążenie do objęcia minimalnym pułapem gwarancji „raczej deponenta niż depozyt”. Przy takim ujęciu granice limitu będą

dotyczyły, jak się wydaje, „każdego zidentyfikowanego i możliwego do zidentyfikowania” dotychczasowego deponenta z osobna, w sytuacji gdy rachunek ulega równemu podziałowi. Trzeba zaznaczyć, że nie dotyczy to jednostek organizacyjnych osób prawnych. Rachunek prowadzony dla osoby prawnej, na którym przechowywane są jej środki (środki jej jednostek organizacyjnych), nie jest „rachunkiem wspólnym” w rozumieniu dyrektywy, stąd nie podlega „podziałowi” w celu obliczenia limitu gwarancji. Dyrektywa również wyraźnie uniemożliwia uwzględnianie poszczególnych udziałów przy obliczaniu limitów gwarancji w niej określonych w przypadku zbiorowych przedsięwzięć lokacyjnych (art. 8 ust. 3 in fine).

Inna wreszcie zasada dyrektywy dotyczy tzw. terytorialności (art. 4). System gwarancji danego państwa członkowskiego Unii powinien, zgodnie z tą zasadą, obejmować deponentów w filiach utworzonych przez instytucje kredytowe na obszarze innych państw członkowskich. Występuje tu jednak znamienne zróżnicowanie, gdy chodzi o uczestnictwo filii (oddziału) w systemie gwarantowania depozytów danego państwa w zależności od tego, czy centrale instytucji kredytowych mieszczą się w państwach członkowskich (uczestnictwo w systemie gwarantowania oparte jest wtedy na zasadzie dobrowolności – art. 4 ust. 2), czy też poza krajem członkowskim (obligatoryjność przystąpienia do systemu gwarantowania, o ile brak jest odpowiednich zabezpieczeń po stronie danej instytucji zagranicznej).

Wreszcie istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw deponenta mają rozwiązania zawarte w art. 9 dyrektywy, które nakładają obowiązek zapewnienia klientom banku dostępu do wszystkich niezbędnych informacji, związanych z systemem gwarancji wkładów w danej instytucji finansowej. Art. 9 dyrektywy zdaje się nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że chodzi tu o czynny obowiązek zapewnienia informacji, a nie tylko o nieutrudnianie w ich otrzymaniu. Ponadto interesująca wydaje się możliwość nałożenia ograniczeń w zakresie reklamy systemu gwarantowania, sprowadzająca reklamę do faktograficznego odniesienia do systemu, którego członkiem jest instytucja kredytowa.

III. ROZWIĄZANIA SYSTEMU POLSKIEGO

Regulacje przyjęte w Polsce są – jak można zauważyć – zbliżone w swych istotnych elementach do konstrukcji przyjętych w opisanej wyżej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady.

Po pierwsze bowiem polska ustawa o BFG z 1994 r. opiera się na zasadzie obligatoryjności i powszechności uczestnictwa w systemie gwarantowania depozytów (w szczególności art. 2 pkt 3 ustawy, choć z pewnymi istotnymi wyjątkami, o których będzie mowa niżej).

Po drugie – polska ustawa wprowadza mechanizm pokrycia bezpośrednich roszczeń deponentów wobec Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, narzucając określone limity czasowe.

Po trzecie – tworzy się maksymalny pułap odpowiedzialności z tytułu gwarancji ustawowej.

Po czwarte – zbliżony, chociaż nie tożsamy, jest krąg podmiotów wyłączonych z systemu gwarantowania.

Po piąte – polski system zdaje się gwarantować zasadę terytorialności, a zatem w odniesieniu do deponentów banków zagranicznych, których oddziały działają w Polsce, zapewnia system gwarantowania wkładów określony ustawą o BFG (co nie znaczy jednak, że zasady postępowania w stosunku do banków zagranicznych są identyczne jak te, które przewiduje dyrektywa).

Istnieniu owych podobieństw w zasadniczych elementach konstrukcyjnych ustawy o BFG towarzyszy jednocześnie wiele różnic, a nawet niezgodności w stosunku do standardów przyjętych w regulacji europejskiej, co sprawia, że przedwczesne byłoby stawianie tezy, iż rozwiązania prawa polskiego i wspólnotowego są zharmonizowane. Spróbujmy więc obecnie określić zasadnicze różnice które występują w regulacjach prawa polskiego w stosunku do dyrektywy.

Po pierwsze – pomimo wspomnianej wcześniej powszechności systemu gwarantowania polski system prawny nie odnosi systemu gwarantowania do wszystkich instytucji finansowych upoważnionych do prowadzenia działalności depozytowej i kredytowej, obejmując swym zasięgiem jedynie banki. Definicję banku zawiera nowa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁸⁾ (art. 2). W stosunku do poprzednich regulacji stanowi to istotną zmianę, mającą na celu utrudnienie prób łamania przez instytucje parabankowe monopolu banków na wykonywanie czynności bankowych. W myśl tej definicji „bank jest osobą prawną [...] działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym”.

W stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy z 1989 r. – Prawo bankowe, zmianie uległa również systematyka czynności bankowych (art. 5 ustawy). Pierwszą ich grupę stanowią obecnie czynności, które mogą być wykonywane wyłącznie przez banki (art. 5 ust. 1); wykonywanie tych czynności przez inne podmioty zagrożone jest sankcjami karnymi. Do czynności bankowych sensu stricto należy m.in. przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu i prowadzenie rachunków tych wkładów oraz prowadzenie innych rachunków bankowych, a także udzielanie kredytów, gwarancji bankowych i przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych. Drugą grupę czynności, które mogą być wykonywane także przez inne podmioty, stanowią m.in.: udzielanie pożyczek pieniężnych i poręczeń, wykonywanie operacji czekowych i wekslowych, wydawanie kart płatniczych i wykonywanie operacji przy ich użyciu, nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych. Dodatkowo ustawa wymienia także inne dziedziny aktywności banków, nie zakwalifikowane do czynności bankowych, takie jak m.in. dokonywanie obrotu papierami wartościowymi, zaciąganie zobowiązań związanych z emisją papierów wartościowych oraz świadczenie usług finansowych.

W związku z powyższymi zmianami, utrudniającymi co prawda dostęp do wykonywania czynności bankowych (jak przyjmowanie depozytów czy udzielanie kredytów) przez podmioty nie będące bankami, należy jednak podkreślić, że możliwe jest dokonywanie wielu czynności z „drugiej kategorii” czynności bankowych przez podmioty nie będące bankami (np. przechowywanie papierów wartościowych, dokonywanie operacji wekslowych i czekowych). Ponadto ustawa – Prawo bankowe nie wyklucza działania „jednostki organizacyjnej, która na podstawie odrębnej ustawy gromadzi oszczędności i czeka” (art. 3 pkt 2 ustawy) i przez którą – w nazwie i reklamie – Prawo bankowe dopuszcza posługiwanie się wyrazem „kasa”. Jednostkami takimi są niewątpliwie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, działające na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r.⁹⁾ Regulacje tej ustawy nie przewidują wprost lokaty kas spółdzielczych w bankach BFG, a tylko pośrednią ochronę poprzez lokaty kas spółdzielczych w bankach objętych ochroną BFG do wysokości gwarantowanej przez BFG (art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych). Trzeba zdawać sobie sprawę, że ten system może stwarzać niebezpieczeństwo dla członków kas, ponieważ nie każda kasa będzie zdolna do wytworzenia nadwyżek, a ponadto nie każda kasa będzie w praktyce respektowała nakaz wynikający z tego przepisu.

Możliwe jest przyjęcie dwóch poglądów.

Pierwszy ma charakter ściśle formalnoprawny – zgodnie z nim kasy oszczędnościowo-kredytowe nie są bankami, nie podlegają licencjonowaniu, normom ostrożnościowym i nadzorowi bankowemu i stąd wkłady spółdzielców w nich zdeponowane nie są objęte ochroną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, ograniczającego swoje działanie do banków, stanowiących większość instytucji kredytowych.

Drugi wskazuje na merytoryczną zasadność objęcia wkładów zgromadzonych w kasach przez system gwarantowania wkładów. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK) są bowiem instytucjami finansowymi świadczącymi usługi charakterystyczne dla instytucji kredytowych. Zgodnie z omawianą wyżej dyrektywą z dnia 30 maja 1994 r. kasy te powinny więc należeć do przynajmniej jednego systemu gwarantowania depozytów. Należy wskazać, że deponenci np. kas oszczędnościowo-budowlanych, tworzonych na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe¹⁰⁾, są objęci *expressis verbis* ochroną BFG, jako deponenci banków działających w formie spółek akcyjnych (art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1997 r. w związku z art. 14 ust. 1a ustawy o BFG). Według tego poglądu należałoby jednoznacznie uznać, że SKOK-i powinny być objęte systemem gwarantowania depozytów i tym samym ich lokaty w bankach winny być traktowane analogicznie jak lokaty innych instytucji finansowych (na podobnej zasadzie jak lokaty międzybankowe).

W kontekście tego drugiego poglądu można się zastanawiać, czy Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa sprawująca nadzór nad kasami

oraz fundusz stabilizacyjny utworzony przez nią zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. „w celu zapewnienia stabilności finansowej kas” (por. art. 34 ustawy z 14 grudnia 1995) stanowią alternatywny system chroniący same te instytucje finansowe przed groźbą niewypłacalności, o którym mowa w art. 3 dyrektywy 94/19/EEC. Należy podkreślić, że warunkiem niezbędnym do uznania takiego systemu za równoważny jest zapewnienie przez niego ochrony co najmniej na poziomie zapewnionym przez oficjalnie uznany system gwarantowania depozytów. Można mieć wątpliwości, czy uprawnienia lustracyjne w myśl przepisów Prawa spółdzielczego oraz utworzenie funduszu stabilizacyjnego z wpłat poszczególnych kas oszczędnościowo-kredytowych będą stanowiły wystarczający element dla zapewnienia stabilności finansowej kas zrzeszonych w systemie. Mając na względzie wykonanie zaleceń dyrektywy, w świetle przedstawionego wyżej drugiego poglądu można poddawać pod rozwagę postulat objęcia jednolitym systemem gwarantowania wszystkich instytucji upoważnionych do wykonywania czynności bankowych, co prowadziłoby do objęcia systemem gwarantowania również SKOK, tym systemem nie objętych.

Pragniemy jeszcze raz podkreślić, że stanowisko wiążące możliwość działania instytucji finansowej z obowiązkiem uczestniczenia w odpowiednim systemie gwarantowania wkładów jest silnie akcentowane we wspomnianej dyrektywie z maja 1994 r. Art. 3 ust. 4 dyrektywy stanowi bowiem, że „instytucja kredytowa wykluczona z systemu gwarantowania wkładów może kontynuować ich przyjmowanie, jeżeli przed skreśleniem z listy członków (obowiązkowego systemu – przyp. Autorów) zawarła alternatywne porozumienia gwarancyjne, które zapewniają deponentom poziom i zakres ochrony stanowiący co najmniej odpowiednik zabezpieczeń oferowany przez oficjalny system gwarantowania lokat”. W przypadku SKOK można mieć co do tego wątpliwości.

Po drugie – polski system gwarantowania depozytów narusza jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania systemów tego typu w krajach europejskich, a mianowicie zasadę równości.

Zgodnie z istniejącymi regulacjami istnieją dodatkowe gwarancje Skarbu Państwa (co prawda przejściowo – do dnia 31 grudnia 1999 r.) z tytułu rachunków oszczędnościowych, na które wystawiono dokumenty imienne w trzech bankach: PKO BP, PKO S.A. i BGŻ S.A. w zakresie przekraczającym gwarancje ustawowego systemu gwarantowania środków wynikające z ustawy o BFG (art. 56 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe). Ponadto Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność w zakresie przekraczającym gwarancje ustawowego systemu gwarantowania środków wynikające z ustawy o BFG, z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r.

Wprowadzono również odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na imiennych rachunkach oszczędnościowo-kredytowych w bankach prowadzących kasy mieszkaniowe (do łącznej wysokości trzykrotności kwot objętych gwarancjami BFG, jeżeli wkłady były gromadzone przez okres nie krótszy niż 2 lata).

Tego rodzaju sytuacja stwarza niewątpliwie uprzywilejowania dla pewnej kategorii banków i określonej kategorii deponentów. Na tle braku stabilnej sytuacji systemu bankowego w Polsce owa uprzywilejowana sytuacja kilku banków prowadzi do zachwiania warunków równej konkurencji i wzmacnia ich pozycję monopolistyczną w odniesieniu co najmniej do pewnej kategorii czynności bankowych.

Objęcie z kolei wyższym pułapem ochrony niektórych deponentów (generalnie mieszkaniowe wkłady oszczędnościowe) nie jest sprzeczne z samą dyrektywą; dopuszcza ona bowiem możliwość objęcia w ustawodawstwie krajowym wyższą ochroną pewnych rodzajów depozytów ze względów społecznych. Art. 7 dyrektywy dopuszcza *expressis verbis* możliwość oferowania przez systemy gwarantowania depozytów również całkowitego pokrycia pewnych rodzajów lokat ze względów społecznych. Jednocześnie jednak dyrektywa nie dopuszcza zwolnienia instytucji kredytowej z obowiązku przynależności do oficjalnego systemu gwarantowania depozytów, o ile „system alternatywny” polegałby na gwarancji udzielonej instytucji kredytowej przez państwo członkowskie lub jego władze lokalne bądź regionalne (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Tym samym sposób uprzywilejowania niektórych depozytów (wyższa gwarancja) nie jest może sprzeczny z samą dyrektywą, ale nie odpowiada jej duchowi (zaangażowanie państwa). Warto zaznaczyć, że ostatnia zmiana Prawa bankowego pogorszyła jeszcze ten stan w stosunku o rozwiązań wcześniejszych.

Niewątpliwie w sprzeczności z zasadą równości podmiotów przewidzianą w dyrektywie pozostaje uprzywilejowanie trzech banków przewidziane w prawie polskim, co pragniemy jeszcze raz podkreślić.

Przy okazji należy zauważyć, że nie stanowi panaceum na tego rodzaju sytuacje możliwość wprowadzenia umownego systemu gwarantowania przez inne banki komercyjne na podstawie art. 39 i nast. ustawy o BFG. Utworzenie takiego systemu bowiem może objąć jedynie banki dostatecznie silne, które mogą sobie pozwolić na ponoszenie dodatkowych, znaczących przecież obciążeń, związanych z ukształtowaniem subsydiarnych systemów gwarancji. Ponadto jest charakterystyczne, że do chwili obecnej żaden umowny system gwarantowania nie został utworzony. Polski system stanowi swoistą hybrydę łącząc elementy systemów obligatoryjnej ochrony z systemami opartymi na dobrowolnych porozumieniach. Nie można bowiem sensownie uzasadnić, dlaczego spośród banków objętych ustawowym systemem obligatoryjnym ustawodawca wybiera kilka najlepszych, udzielając im dodatkowych gwarancji.

Po trzecie – rozwiązania polskiego systemu gwarancji wyraźnie odbiegają od minimalnego poziomu gwarantowania depozytów określonego w art. 7 dyrektywy ustalonego na poziomie 20.000 ECU, a w okresie przejściowym do 31 grudnia 1999 r. – 15.000 ECU. Problem związany z minimalnym poziomem gwarancji należy do najbardziej kontrowersyjnych przy ocenie polskiego systemu i stanowi najbardziej jaskrawy przejaw braku dostosowania prawa polskiego do standardów wspólnotowych.

Podwyższenie pułapu ochrony przewidzianego polskim prawem jest niezbędne nie tylko ze względu na procesy dostosowawcze i aspiracje Polski do członkostwa w UE, ale także ze względu na konieczność tworzenia takich warunków świadczenia usług finansowych w Polsce, które stawałyby się stopniowo porównywalne z innymi krajami członkowskimi Unii. Osiągnięcie takich warunków jest niezbędne w celu przyciągnięcia tak bardzo Polsce potrzebnego kapitału zagranicznego. Na kwestię tę należy spojrzeć także przez pryzmat polskich zobowiązań w zakresie nieodległego wprowadzenia swobodnego przepływu kapitału.

Nie można również tracić z pola widzenia faktu, że tak niski poziom gwarancji może prowadzić do sztucznych podziałów depozytów w celu ominięcia czy zminimalizowania ryzyka. Dywersyfikacja portfela jest z jednej strony zjawiskiem korzystnym, jednak dokonywana na tak relatywnie niskim poziomie wpływa faktycznie na zwiększenie kosztów obsługi finansowej deponentów przez banki oraz na wydłużenie czasu przeznaczanego przez deponentów na kontakty z bankami.

Obok konieczności osiągnięcia określonego dyrektywą minimum jednolitego rynku, dodatkowym argumentem za podwyższeniem pułapu ochrony jest fakt, że w wielu krajach członkowskich Unii minimalny poziom ochrony jest co najmniej kilkakrotnie przekroczony. Należy podkreślić, że pułap określony w art. 7 nie jest pułapem przyjętym raz na zawsze. Dyrektywa przewiduje bowiem stały mechanizm dochodzenia do innego (wyższego) limitu gwarancji. Art. 7 ust. 5 wyraźnie przewiduje weryfikowanie tego pułapu w okresach 5-letnich. Co prawda ewentualne podwyższenie wysokości minimalnej gwarancji uzależnione jest od oceny przez Komisję zmian w sektorze bankowym oraz sytuacji monetarnej i gospodarczej Wspólnoty i nie nastąpi wcześniej niż w 2005 r., jednak oznacza to zarazem, że nawet w perspektywie najbliższych 7 lat możemy stanąć przed koniecznością dostosowania polskich rozwiązań do pułapu znacznie wyższego niż obecny standard wspólnotowy.

Przy podwyższaniu pułapu gwarancji należy mieć na względzie wszelkie niekorzystne dla tego procesu uwarunkowania. M.in. nie został zakończony – pomimo całkowicie odmiennych założeń w tej sprawie – proces restrukturyzacji bankowości spółdzielczej, co w konsekwencji sprawia, że w obecnej sytuacji gros środków wypłacanych przez bankowy system gwarancyjny trafia do deponentów upadłych banków spółdzielczych. Środki zebrane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny zostały przeznaczone na wypłaty depozytów: w 1995 r. – w ponad 40 bankach spółdzielczych i zaledwie 1 banku komercyjnym¹¹⁾, a w latach 1996–1997 – wypłaty dotyczyły wyłącznie depozytów ulokowanych w bankach spółdzielczych. W konsekwencji oznacza to przerzucenie ciężaru utrzymywania zaufania do systemu bankowego jako całości wyłącznie na banki komercyjne o dobrych wynikach finansowych.

Jeszcze innym argumentem podnoszonym w tej sprawie jest relacja pomiędzy wielkością minimalnego poziomu ochrony a średnią płacą. Spoglądając na ten problem w tej płaszczyźnie dochodzimy do wniosku, że minimalny poziom gwarancji w Polsce jest być może relatywnie nawet wyższy niż w wielu innych

krajach europejskich, wskaźnik wielokrotności płacy średniej jest bowiem znacznie korzystniejszy.

Na problem wielkości poziomu gwarantowania należy również spoglądać jeszcze z innej perspektywy – zakresu podmiotowego deponentów, który obejmuje w polskim systemie również podmioty gospodarcze. W świetle ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹²⁾ (art. 3) każdy podmiot gospodarczy ma obowiązek posiadania rachunku bankowego i przeprowadzania rozliczeń za pomocą tego rachunku. W konsekwencji jest swoistym paradoksem i wyraźną niespójnością systemową obligatoryjność płatności bezgotówkowych za pośrednictwem banków przy jednoczesnym bardzo niskim poziomie środków gwarantowania.

Pewne jest, że w perspektywie najbliższych lat minimalny poziom gwarancji przyjęty w krajach Unii Europejskiej musi być w Polsce osiągnięty. Trzeba pamiętać, że alternatywą dla stopniowego (kilkukrotnego) podnoszenia tego poziomu jest terapia wstrząsowa jednorazowego podniesienia o kilkaset procent wielkości środków gwarantowanych. Kwestia sposobu osiągnięcia wyższego pułapu gwarancji (stopniowo lub jednorazowo) wymaga analizy ekonomicznej ze względu na potencjalne zwiększenie składek banków tworzących fundusze gwarantowania.

Po czwarte – polski system nie jest dostosowany do wymogów dyrektywy w zakresie czasu trwania stanu „niedostępności wkładu”. W polskim systemie gwarantowania środków nie działa mechanizm możliwie wczesnej reakcji na powstanie stanu niedostępności depozytu. Przypomnijmy, że zgodnie z dyrektywą (art. 1 ust. 3 lit. i) uruchomienie systemu gwarantowania środków może nastąpić na mocy decyzji odpowiedniego organu w ciągu 21 dni od momentu, gdy zaistniała sytuacja niemożności wypłaty należnych wkładów przez instytucję finansową. Polski system gwarantowania uzależnia moment początkowy wypłat od ogłoszenia upadłości banku bądź od oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości na to, że majątek nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego. Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, wydanie orzeczenia w przedmiocie upadłości banku nadal często poprzedzone jest wielomiesięcznym okresem zawieszenia banku, w czasie którego bez wątpienia istnieje stan niedostępności wkładów w rozumieniu dyrektywy. W okresie zawieszenia działalności banku deponent – pozbawiony przecież możliwości jakichkolwiek rozporządzeń swoim wkładem – nie może jednocześnie korzystać ze środków ochrony, ani też podnosić roszczeń wobec BFG. Żadnych działań wyprzedzających ogłoszenie upadłości mających na celu ochronę deponenta nie może podjąć z własnej inicjatywy Zarząd BFG. Ta sytuacja bardzo poważnie może osłabiać skuteczność naszego systemu, nie mówiąc już o tym, że owa spóźniona interwencja ze strony systemu gwarantowania środków wyraźnie narusza postanowienia dyrektywy. Nasuwa się zatem wniosek, że w sumie dość krótkie, jeśli nie rzecz – dyscyplinujące, terminy na uruchomienie systemu gwarancji (art. 27 i 28 ustawy o BFG) stwarzają nie do końca uzasadnione wrażenie szybkości działania i trzymania się w ramach wyznaczonych art. 10 dyrektywy. Warto przypomnieć, że limit czasowy określony

tymi regulacjami wynosi 3 miesiące z możliwością dwukrotnego przedłużenia w wyjątkowych sytuacjach. Zatem, w myśl dyrektywy, w zupełnie wyjątkowych sytuacjach stan niedostępności depozytów mógłby trwać maksymalnie 9 miesięcy, na co jednak system gwarantowania depozytów musi uzyskać zezwolenie od władz nadzorczych.

Z przykrością trzeba stwierdzić, że dokonane ostatnio (w 1997 r.) istotne zmiany szeroko pojętego prawa bankowego – tj. szczególnie nowa ustawa – Prawo bankowe oraz głęboka nowelizacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym – nie wprowadziły w tym zakresie daleko idących zmian w stosunku do obowiązującego dotąd prawa. Nie przybliżyły w sposób istotny polskich rozwiązań do wymogów europejskich, nie nałożyły na „kompetentne władze” (szczególnie nadzorcze) limitów czasowych, mających na celu skrócenie stanu faktycznej niedostępności wkładu, niepokojąco długiego w niektórych przypadkach, i to z przyczyn niezależnych od BFG.

Po piąte – rozwiązania polskiej ustawy nie spełniają *expressis verbis* wymagań określonych w art. 9 dyrektywy w zakresie dostępu do informacji. Problem nie jest jednak do końca oczywisty, ponieważ wydaje się, że warunki gwarantowania określają jeden z istotnych elementów stosunków prawnych pomiędzy deponentem a bankiem, a zatem można oczekiwać, że z mocy ogólnych zasad związanych z zawieraniem umów pomiędzy podmiotem profesjonalnym i nieprofesjonalnym przyjętych w kodeksie cywilnym obowiązek poinformowania klienta może być wyprowadzony. Wymaga tego bowiem ochrona stosunku zaufania pomiędzy bankiem a jego klientem. Wydaje się jednak, że byłoby co najmniej pożądane, aby kwestia informowania deponentów o warunkach gwarancji została wyraźnie i jednoznacznie rozstrzygnięta w odpowiednich przepisach. Chodzi przy tym nie tylko o informacje o ogólnych zasadach ustawowych, ale także o przyjętej wykładni tych rozwiązań w praktyce działania BFG. Trzeba wreszcie zaznaczyć, że jeszcze bardziej rygorystyczne zasady informacji powinny odnosić się do przyszłego umownego systemu gwarantowania środków. W tym bowiem przypadku zasady gwarancji nie działają automatycznie z mocy ustawy i w związku z tym powinny być jednoznacznie określone w regulaminach bankowych wydawanych przez banki. Realizacja dyrektywy w tym zakresie wymagałaby, aby np. art. 109 ust. 1 nowej ustawy – Prawo bankowe jednoznacznie wskazywał, że regulaminy wydawane przez banki będą obejmować także zasady gwarantowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Niestety, art. 109 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe nie różni się w tym względzie od poprzednio obowiązującego Prawa bankowego z 1989 r. (art. 12), upoważniając banki do wydawania regulaminów określających w stosunku do rachunków bankowych wyłącznie „warunki otwierania i prowadzenia” tych rachunków.

Ustawa o BFG nakłada na banki konkretne obowiązki informacyjne, ale wyłącznie w stosunku do Funduszu (art. 38 ustawy). Z kolei polski system gwarancyjny ma obowiązek podania do publicznej wiadomości i poinformowania banków o przekazaniu syndykowi masy upadłości kwot na wypłatę środków gwarantowanych. Ustawa nie zawiera obowiązku informowania klientów banków

o objęciu ich systemem zabezpieczenia, o obowiązujących limitach i zasadach ewentualnych wyplat.

Przy okazji należy zaznaczyć, że polska ustawa o BFG nie zawiera też żadnych ograniczeń w zakresie reklamy systemów gwarantowania oferowanych przez poszczególne banki. W tym zakresie również rozmią się z regulacjami zawartymi w dyrektywie. Art. 9 ust. 3 dyrektywy oddaje tę kwestię do szczegółowych regulacji krajowych. W myśl tego przepisu „państwa członkowskie powinny ustanowić zasady ograniczające podawanie w reklamie informacji koniecznych do określenia systemu gwarancji, którego instytucja kredytowa i jej oddziały są członkami, lub innego alternatywnego systemu, z określeniem kwoty i zakresu zabezpieczenia” (art. 9 ust. 3 w zw. z ust. 1). Praktyczne znaczenie takich ograniczeń może objawić się dopiero po uruchomieniu umownych systemów gwarantowania. Przy nowelizacji ustawy, dostosowującej polski system gwarancyjny do wymogów jednolitego rynku finansowego, na ten problem również będzie należało zwrócić uwagę. Dzisiaj bowiem można się powołać co najwyżej na ogólne postanowienia ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i dotyczący nieuczciwej reklamy¹³¹.

Po szóste – można w tym miejscu jedynie zasygnalizować fakt, że polska ustawa o BFG nie jest zsynchronizowana z postanowieniami ustawy o ochronie obrotu gospodarczego, w takim zakresie, jak wymaga tego art. 10 ust. 5 dyrektywy odnoszący się do sytuacji deponenta, który oskarżony jest o przestępstwo związane z praniem brudnych pieniędzy. Dyrektywa przewiduje możliwość zawieszenia wypłaty przez system gwarancyjny do czasu wydania wyroku sądowego w sprawie o pranie brudnych pieniędzy.

Nowe Prawo bankowe oraz nowy kodeks karny, w przeciwieństwie do poprzednich ustaw, zawierają regulacje dotyczące tego przestępstwa (art. 106 ustawy – Prawo bankowe oraz art. 299 k.k.). W dotychczasowych przepisach ten proceder penalizowała (art. 5) ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz.U. nr 126, poz. 615).

Po siódme – polska ustawa o BFG nie zawiera żadnych regulacji, które by w szczególny sposób normowały status oddziałów banków zagranicznych z punktu widzenia systemu gwarantowania wkładów, tak jak to przewidują art.art. 4-6 dyrektywy oraz załącznik nr 2. W konsekwencji wszystkie oddziały banków zagranicznych traktowane są jednakowo bez względu na kraj pochodzenia, a tymczasem konieczne wydają się być uregulowania, które różnicują sytuację oddziałów w zależności, czy centrala banku zagranicznego należy do kategorii podmiotów przynależnych Unii, czy też nie. Jednym bowiem z podstawowych założeń integracji europejskiej jest tworzenie zbliżonej infrastruktury prawnej dla podmiotów wspólnotowych.

Przypomnijmy, że dyrektywa, wprowadzając różnicowanie statusów oddziałów państwa członkowskiego oraz innych państw spoza Unii, wymagałaby dla swojej realizacji następujących rozwiązań: oddział zagraniczny banku państwa członkowskiego Unii nie musiałby należeć do polskiego systemu gwarantowania

depozytów; wielkość opłat na rzecz polskiego systemu, o ile oddział dobrowolnie włączyłby się do niego, powinna być dostosowana do poziomu gwarancji w części przekraczającej ochronę istniejącą w państwie macierzystym (w obecnej sytuacji, zważywszy na bardzo niski poziom gwarancji w polskim systemie, problem ten należy uznać za czysto teoretyczny); powinny być dokonane ustalenia pomiędzy systemem polskim a systemami unijnymi co do zasad współpracy przy realizacji gwarancji.

Z tej części rozważań wynikają zatem następujące wnioski. Polska nie jest wprawdzie jeszcze członkiem Unii, ale poszukiwanie rozwiązań zbliżających nasz system prawny do standardów wspólnotowych wynika – jak już była o tym mowa – z Układu Europejskiego. Istniejący stan rzeczy na pewno nie odpowiada rozwiązaniom przyjętym w art.art. 4-6 dyrektywy. W tym zakresie wydają się niezbędne rozwiązania określające precyzyjnie status oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, a także konieczne jest w przyszłości wyłączenie obligatoryjnej przynależności podmiotów wspólnotowych do polskiego systemu gwarantowania środków. Wydaje się jednak, że odpowiednie rozwiązania harmonizujące w tym względzie należy uzgodnić z całokształtem działań dostosowawczych, m.in. podwyższeniem pułapu ochrony środków gwarantowanych. Zwolnienie oddziałów państw Unii Europejskiej z obowiązkowej przynależności do polskiego systemu i „podłączenie” systemu ochrony depozytów w oddziałach do systemów istniejących w kraju macierzystym musiałoby tworzyć warunki bardzo niekorzystne dla polskich banków i powodować odpływ depozytów do banków zagranicznych. Potrzebna jest więc ostrożność postępowania. Art.art. 45 i 47 Układu Europejskiego w odniesieniu do usług finansowych umożliwiają zresztą w okresie przejściowym wprowadzenie i utrzymanie regulacji szczególnych ze względów tzw. przezorności.

Przedstawione wyżej niezgodności polskich regulacji z ustaleniami dyrektywy wskazują na konieczność dostosowania polskiego systemu prawnego do prawa wspólnotowego. Należy mieć przy tym świadomość, że chodzi tu o zmiany nie tylko kosmetyczne, ale o doniosłym znaczeniu dla funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, a może i nawet dla stabilności systemu bankowego w Polsce.

Regulacje fakultatywne dyrektywy a rozwiązania ustawy o BFG

Obok rozwiązań mających charakter obligatoryjny, które tworzą minimalny, nieprzekraczalny standard dla wszystkich państw Unii, dyrektywa zawiera regulacje elastyczne, pozwalające na poszukiwanie rozwiązań wariantowych w ramach określonych przez jej regulacje. Dotyczy to kilku węzłowych zagadnień, takich m.in. jak zakres ochrony gwarantowania depozytów, funkcjonowanie systemów alternatywnych w rozumieniu dyrektywy 94/19/EEC oraz stosunek systemu gwarantowania depozytów do innych systemów zabezpieczenia (o czym szerzej w rozdziale następnym – w kontekście spełnienia wymogów dyrektywy w sprawie zabezpieczenia inwestorów).

Na powyższe zagadnienia należy zwrócić uwagę oceniając polski system i proponując zmiany dostosowawcze. Nie jest bowiem obojętne, czy zostały wybrane optymalne warianty normatywne, zważywszy na aktualny etap rozwoju systemu gwarantowania w Polsce i specyficzne uwarunkowania sektora bankowego, który daleki jest jeszcze od stabilności. Dotyczy to również dostosowania tego systemu do jednolitych standardów wprowadzanych nowymi dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady.

Pierwszy problem to określenie zakresu depozytów objętych ochroną systemu gwarancyjnego. Należy zdecydować o zakresie wyłączeń ochrony depozytów, które dopuszczalne są na tle art. 7 ust. 2 dyrektywy i określone zostały w załączniku nr 1. Trzeba zauważyć, że zakres tych wyłączeń jest bardzo szeroki, obejmując w szczególności wkłady instytucji finansowych, towarzystw ubezpieczeniowych, rządu i centralnych władz administracyjnych, władz regionalnych, lokalnych i miejskich, funduszy rentowych i emerytalnych, a ponadto wkłady nieimienne (na okaziciela) oraz wkłady przedsiębiorstw, o których mowa w pkt 14 załącznika. W zależności od zakresu zastosowanych wyłączeń w danym systemie prawnym kształtować się mogą zasadniczo różne modele systemu gwarantowania środków:

- ❖ model uniwersalny nastawiony na stabilizację całego systemu bankowego, przy stosunkowo dużych obciążeniach z tytułu funkcjonowania takiego systemu (w tym wariantcie stosuje się tylko wyłączenia obligatoryjne, o których mowa w art. 2 dyrektywy: lokaty międzybankowe, środki objęte pojęciem funduszy własnych, środki pochodzące z prania brudnych pieniędzy),
- ❖ model ochrony przeciętnego konsumenta ograniczony do gwarantowania środków gromadzonych jako wkłady oszczędnościowe osób fizycznych.

Decyzja w sprawie wyboru jednego z tych modeli zależy od ustawodawcy wewnętrznej.

Analiza polskich rozwiązań jednoznacznie wskazuje, że polski system gwarancyjny zmierza w kierunku systemu uniwersalnego, a więc bardzo szerokiego gwarantowania depozytów z punktu widzenia struktury podmiotowej, który obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym podmioty gospodarcze, oraz gminy i komunalne osoby prawne. Przy utrzymującym się niskim poziomie gwarancji – daleko odbiegającym od standardów wspólnotowych – w szczególności do podmiotów gospodarczych tworzy się pozorny system gwarancji, kwota równowartości 5.000 ECU nie jest bowiem w stanie zrekomensować w rozsądnej proporcji depozytów firm.

Budowa systemu uniwersalnego, obejmującego szeroki krąg podmiotów, wychodzi naprzeciw koncepcji objęcia ochroną (w ramach instytucjonalnie tego samego systemu gwarancji) tych klientów instytucji kredytowych, których związki z bankiem zasadzają się nie tylko na utrzymywaniu środków pieniężnych na rachunkach bankowych (depozytów), ale także w związku ze świadczeniem przez bank innych usług finansowych i inwestycyjnych (szerzej o tym w rozdz. IV opracowania).

Drugi problem to tworzenie systemów alternatywnych w rozumieniu art. 3 dyrektywy. Przewidujący wariantowe rozwiązania art. 3 dyrektywy umożliwia zwolnienie instytucji kredytowej z obowiązku członkostwa w oficjalnym systemie gwarantowania wkładów, o ile instytucja ta należy do systemu, który zabezpiecza samą instytucję kredytową, zapewniając jej płynność i wypłacalność, a więc pośrednio gwarantując ochronę deponentów.

Należy podkreślić, że nie stanowi takiego alternatywnego systemu wprowadzony w art. 39 ustawy o BFG umowny system gwarantowania depozytów, w tych bowiem przypadkach chodzi nie o system alternatywny, ale o system wspomagający system ustawowy, który pozwala jedynie na rozszerzenie gwarancji środków ponad minimum określone w systemie obowiązkowym, jak również o rozszerzenie zakresu podmiotowego ochrony (art. 40 ust. 2 ustawy o BFG).

Analiza wymaga zapewne odpowiedź na pytanie, czy w dalszej perspektywie czasowej nie mogłyby powstać rzeczywiste alternatywne systemy gwarantowania depozytów bankowych, które zwalniałyby ich z obowiązku uczestnictwa w systemie ustawowym. Być może z definitywną odpowiedzią na te pytania należy poczekać do momentu, kiedy zostaną sformułowane pierwsze doświadczenia z funkcjonowania systemów umownych, które – jak na razie – nie powstały.

Dyskusyjnym pozostaje, czy takim alternatywnym systemem będzie system stworzony przez banki regionalne dla zrzeszonych w nich banków spółdzielczych, po konsolidacji sprawozdań finansowych. Od tego momentu bowiem banki spółdzielcze nie będą bezpośrednio objęte gwarancją BFG i zgodnie z ustawą przestają być „podmiotami objętymi systemem gwarantowania”¹⁴⁾. Niewątpliwie z tą chwilą banki spółdzielcze przestaną być bezpośrednimi uczestnikami ustawowego systemu gwarancji, co nie oznacza, że pozostaną poza systemem gwarancji w ogóle. Wydaje się, że przewidziane ustawą o restrukturyzacji BGŻ wzajemne systemy ubezpieczania na poziomie zrzeszeń regionalnych po konsolidacji sprawozdań finansowych, dotyczące banków spółdzielczych, stanowić będą alternatywny system gwarantowania. Przynależność do równorzędnego (w sensie siły ochrony) systemu zwalnia, w myśl dyrektywy, od obowiązku przynależności do oficjalnie uznanego systemu gwarancji.

Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie systemu gwarantowania wkładów zawiera wyraźne rozstrzygnięcia odnoszące się do rachunków wspólnych, o czym była już mowa wyżej. Jak wspomniano, zasadą zdaje się być odrębne traktowanie każdego deponenta. Przewidywane są przy tym trzy możliwe alternatywne rozwiązania (zob. art. 8 ust. 2 dyrektywy):

- 1) wypłata środków gwarantowanych według udziału każdego deponenta w rachunku wspólnym,
- 2) w wypadku gdy nie istnieją odrębne przepisy, rachunek taki powinien być równo podzielony pomiędzy deponentów,
- 3) łączne traktowanie jako jednego deponenta osób mających uprawnienie do rachunku „jako członkowie wspólnego przedsiębiorstwa, stowarzyszenia lub ugrupowania o podobnym charakterze, bez osobowości prawnej”.

Odnosząc te rozwiązania do polskiej ustawy o BFG, należy przytoczyć art. 2a ustawy o BFG, regulujący kwestie ochrony posiadaczy rachunku wspólnego, notabene w sposób zbieżny z regulacjami zawartymi w dyrektywie. Należy pamiętać, że dyrektywa inaczej traktuje przy obliczaniu pułapów gwarancji w rachunku wspólnym dających się zidentyfikować posiadaczy rachunków, a inaczej zbiorowe przedsięwzięcia lokacyjne. Z kolei art. 2a ust. 2 ustawy o BFG reguluje kwestie rachunku spółki cywilnej.

IV. DYREKTYWA Z DNIA 3 MARCA 1997 R. A UWARUNKOWANIA POLSKIE

Dyrektywa w sprawie systemów rekompensaty inwestorom weszła w życie w dniu publikacji w Official Journal, czyli 26 marca 1997 r., i nakłada na państwa członkowskie obowiązek dostosowania do 26 września 1998 r. krajowych regulacji do wymogów w niej określonych.

Ustawodawca europejski, określając cele i samą konstrukcję dyrektywy, wyraźnie wzorował się na dyrektywie w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych. Materia regulowana nową dyrektywą z 1997 r. pozwala zresztą na nawiązanie do wcześniej przyjętych regulacji, dotyczących instytucji kredytowych i ochrony deponentów tychże instytucji. Jednak zakres przedmiotowy i podmiotowy obydwu dyrektyw znacznie je od siebie różni.

Po pierwsze, dyrektywa z maja 1994 r. ma zastosowanie wyłącznie do instytucji kredytowych, zdefiniowanych jako podmioty, których działalność polega „na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy zwrotnych do ludności oraz udzielaniu kredytów na własny rachunek”; nawiasem mówiąc, definicja ta jest tożsama z definicją instytucji kredytowej zawartą w tzw. Pierwszej i Drugiej Dyrektywie bankowej.

Dyrektywę z marca 1997 r. stosuje się natomiast do firm inwestycyjnych („wszystkich przedsięwzięć świadczących usługi inwestycyjne”), w tym do instytucji kredytowych. Dyrektywa odnosi się więc do szerszego kręgu podmiotów niż dyrektywa z maja 1994 r. Obejmuje swym zasięgiem firmy inwestycyjne, które uzyskały zezwolenie zgodnie z dyrektywą Rady 93/22/EEC w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych, oraz instytucje kredytowe, licencjonowane w myśl dyrektyw bankowych 77/780/EEC i 89/646/EEC, których zezwolenie obejmuje świadczenie usług inwestycyjnych. Firmą inwestycyjną w myśl dyrektywy 93/22/EEC jest każda osoba prawna, której przedmiotem działalności jest profesjonalne świadczenie usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich. M.in. jest to przyjmowanie i przekazanie w imieniu inwestorów zleceń i wykonywanie nie na własny rachunek zleceń dotyczących instrumentów rynku pieniężnego, zbywalnych papierów wartościowych, jednostek uczestnictwa, obrót na własny rachunek papierami wartościowym, jednostkami uczestnictwa w podmiotach zbiorowego lokowania, opcjami zakupu lub sprzedaży, financial futures.

Po drugie – dyrektywa z maja 1994 r. wprowadza wspólnotowe minimum ochrony dla klientów instytucji kredytowych w przypadku niemożności zwrotu depozytów deponentom, wskutek niewypłacalności instytucji kredytowej.

Dyrektywa z marca 1997 r. wprowadza natomiast minimalny pułap rekompensaty w przypadku niemożności zwrotu inwestorom (przez firmę inwestycyjną lub instytucję kredytową) instrumentów finansowych do nich należących lub zwrotu im pieniędzy ulokowanych w związku z poczynionymi inwestycjami finansowymi.

Obydwie dyrektywy służą podobnym celom. Z jednej strony mają na względzie ochronę deponentów i inwestorów, z drugiej zaś wzmocnienie bezpieczeństwa banków i firm inwestycyjnych. Tworząc mechanizmy zwrotu środków, obydwie dyrektywy przeciwdziałają ryzyku systemowemu powodującemu run na kasy i masowe wycofywanie, a tym samym służą budowaniu zaufania do całego systemu finansowego. Oczywiście bezpieczeństwu systemu i bezpieczeństwu poszczególnych podmiotów służą w pierwszej kolejności odpowiednie regulacje prawne i sprawność nadzoru. Jednak w przypadku załamania i niewypłacalności instytucji kredytowej lub firmy inwestycyjnej odpowiednie systemy ochrony przewidziane powyższymi dyrektywami stanowią drugi (i ostateczny) filar ochrony deponentów i inwestorów.

Podobne cele wyznaczone dyrektywami mogą być realizowane podobnymi metodami, stąd zapewne znaczne podobieństwo nowej regulacji z marca 1997 r. do dyrektywy z maja 1994 r.

Podobnie jak ta pierwsza, dyrektywa z marca 1997 r. przewiduje konieczność wprowadzenia przez państwa członkowskie jednego lub więcej systemów zabezpieczenia inwestorów.

Przynależność firmy inwestycyjnej (lub instytucji kredytowej świadczącej usługi inwestycyjne) do systemu zabezpieczenia inwestorów jest obligatoryjna. Jeżeli instytucja kredytowa należy do systemu gwarantowania depozytów bankowych lub jest zwolniona z tego obowiązku ze względu na przynależność do innego systemu chroniącego tę instytucję (zgodnie z art. 3 dyrektywy 94/19/EEC), może być zwolniona z obowiązku przynależności do systemu rekompensaty inwestorom, o ile poziomy ochrony są co najmniej równoważne, a wykonanie obowiązku informowania deponentów dotyczy w takim samym stopniu inwestorów.

Minimalny poziom zabezpieczenia inwestorów dyrektywa ustala na poziomie 20.000 ECU. Podobnie jak w dyrektywie z maja 1994 r. regulacje dotyczą możliwości utrzymania w okresie przejściowym niższego pułapu ochrony (minimum 15.000 ECU do końca 1999 r.).

Analogiczne przepisy dotyczą obliczania udziałów inwestorów we wspólnym rachunku inwestycyjnym przy określaniu limitu zabezpieczenia.

Podobnie traktowane są obowiązki informacyjne, stanowiące istotny element ochrony inwestorów. System zabezpieczenia inwestorów ma obowiązek infor-

mowania (art. 9) o zasadach swojego działania, terminach zgłaszania żądań przez inwestorów, o ile są one określone (nie mogą być krótsze niż 5 miesięcy).

W przypadku instytucji kredytowych mogą powstać wątpliwości, czy pieniądze ulokowane w instytucji kredytowej mają charakter depozytu (a więc powinny być zwrócone z systemu gwarantowania depozytów), czy też są związane z inwestowaniem (a co za tym idzie powinny być pokryte z systemu zabezpieczenia inwestorów). Dyrektywa pozostawia uregulowania szczegółowe ustawodawstwu krajowemu. Określi ono, która z dyrektyw będzie miała zastosowanie w takich sytuacjach, oczywista jest bowiem konieczność wyeliminowania możliwości podwójnego zaspokojenia.

Zbieg w czasie obydwu dyrektyw oraz podobne cele przez nie stawiane stwarzają możliwość harmonijnego i równoczesnego wprowadzenia ich wymogów do systemu prawnego państw członkowskich. Pozwala to na nakreślenie różnych możliwych opcji dostosowania prawa wewnętrznego do wymogów obydwu dyrektyw. Wybór najkorzystniejszej opcji stoi również przed polskim ustawodawcą. Konkretny wybór implikować może również zmiany w polskim systemie gwarantowania depozytów bankowych oraz usytuowania samego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Pierwsza z możliwości to wprowadzenie nowego systemu, całkowicie odrębnego od systemu gwarantowania środków pieniężnych na rachunkach bankowych. System ten pokrywałby do określonej wysokości zobowiązania wynikające z przedsięwzięć związanych z usługami inwestycyjnymi. W takiej sytuacji dostosowanie do dyrektywy z 3 marca 1997 r. nie wpłynęłoby w żaden sposób na system gwarantowania środków pieniężnych i obydwa te systemy funkcjonowałyby równoległe i niezależnie od siebie.

Druga z możliwości to rozszerzenie w stosunku do instytucji kredytowych aktualnie funkcjonującego systemu gwarantowania depozytów o system rekompensat z tytułu usług inwestycyjnych, świadczonych przez instytucję kredytową. Wymagałoby to odpowiednich zmian legislacyjnych, a w szczególności rozszerzenia pojęcia deponenta tak, aby wypełnić warunki określone zarówno dyrektywą w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych, jak i dyrektywą w sprawie systemów rekompensaty inwestorom. Trzeba podkreślić, że wariant ten nie spełniłby w całości wymogów dyrektywy z dnia 3 marca 1997 r. tak długo, jak długo poza jakimkolwiek systemem gwarancji pozostałyby rachunki inwestycyjne prowadzone przez nie-bankowe instytucje finansowe. Wymóg dostosowania polskiego prawa do dyrektywy zostałby przy tym wariantcie spełniony dopiero po zbudowaniu stosownego systemu (tj. na analogicznych zasadach i przy tych samych limitach ochrony) przeznaczonego wyłącznie dla firm inwestycyjnych, aby żadne rachunki inwestycyjne (inwestorzy) nie pozostawały poza systemem zabezpieczenia.

Wreszcie trzecia z możliwości to przekształcenie systemu gwarantowania depozytów bankowych w system wypłat wszystkich zobowiązań, wynikających z depozytów jak i usług inwestycyjnych, świadczonych przez instytucje kredytowe lub firmy inwestycyjne. Jednym systemem byłyby objęte środki chronione przez

obydwie dyrektywy. Zmiana w tym kierunku wymagałaby istotnych zmian legislacyjnych oraz całkowitej zmiany organizacji, funkcjonowania i finansowania dotychczasowego systemu. Opcja ta – jako jedyna – zwiększyłaby grono uczestników systemu, rozszerzając nie tylko zakres przedmiotowy, ale i podmiotowy systemu (nowi członkowie). Niewątpliwie wariant ten gwarantuje również pełne dostosowanie polskiego prawa do wymogów obydwu dyrektyw.

V. KONKLUZJE

Dokonany przegląd zagadnień pozwala sformułować pewne ogólniejsze wnioski w sprawie dostosowania naszego systemu do standardów prawa wspólnotowego.

Po pierwsze – należy odnotować, że polski system gwarantowania środków gromadzonych na rachunkach bankowych rozpoczął swoje funkcjonowanie nieomalże w tym samym momencie, w którym upłynął termin wprowadzenia w państwach Unii Europejskiej minimalnych rozwiązań przyjętych przez dyrektywę z maja 1994 r. Okazuje się więc, że nasz system prawny nie pozostaje daleko w tyle, jeśli chodzi o kierunek rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w Europie.

Po drugie – wejście w życie ustawy o BFG trzeba jednak traktować jako pierwszy etap dostosowania naszego prawa do standardów Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Pozostaje nadal wiele kwestii rozwiązanych w sposób odmienny, bądź też w ogóle pominiętych przez naszego ustawodawcę. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim poziom gwarancji, a także zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony. Obie te grupy zagadnień mają znaczenie strategiczne dla funkcjonowania w przyszłości systemu zabezpieczenia depozytów. Szczególnie drażliwa nadal pozostaje kwestia braku respektowania w polskim systemie zasady równego traktowania podmiotów (również w tej dziedzinie). Łamanie tej zasady poprzez udzielanie przez państwo wsparcia tylko niektórym podmiotom systemu gwarantowania depozytów oraz zagwarantowane ustawą „ulgowe” traktowanie niektórych z tych podmiotów w zakresie ponoszonych obciążeń zaprzeczają zasadzie wolności gospodarczej. Szczególnie widoczną kwestią nadal pozostaje maksymalny pułap ochrony gwarantowanej przez polski system zabezpieczenia depozytów – pułap nazbyt wyraziście niski w stosunku do europejskich rozwiązań, a przez to uniemożliwiający polskim podmiotom skuteczne konkurowanie na otwierającym się wspólnym rynku i tym samym – od drugiej strony – łamiący zasadę równego traktowania i uczciwej konkurencji.

Po trzecie – polski system prawny należy dostosowywać również do nowych standardów wyznaczanych dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady, które są obecnie przyjmowane, a nawet uwzględnić w miarę możliwości zasady, które znajdują się w trakcie opracowań i w nieodległej przyszłości staną się standardem jednolitego rynku. W zakresie ochrony klientów instytucji kredytowych, nie będących deponentami (a więc nie objętych regulacjami dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów), ale stanowiących grupę inwestorów (po-

dobnie jak klienci firm inwestycyjnych) ustawodawca europejski wypowiedział się w dyrektywie z marca 1997 r. Państwa członkowskie mają obowiązek dostosowania swoich regulacji krajowych do tych wymogów jeszcze w bieżącym roku (do 26 września 1998 r.). Regulacje te będą musiały być wcześniej czy później uwzględnione również przez ustawodawcę polskiego w procesie dostosowawczym naszego prawa i polskich warunków do standardów jednolitego rynku.

M. Safjan, M. Grzybowski, K. Borowska

Przypisy

- ¹⁾ Istotne znaczenie dla harmonizacji naszego prawa ma art. 83 Układu stowarzyszeniowego, który postanawia, że „Strony będą współpracować w celu przyjęcia wspólnego zbioru przepisów i norm dotyczących m.in. rachunkowości oraz nadzoru i systemów prawnych regulujących bankowość, ubezpieczenia i finanse”.
- ²⁾ OJ L 135/5, 31.05.94.
- ³⁾ Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18, nr 133, poz. 654 oraz z 1997 r. nr 24, poz. 119, nr 79, poz. 484, nr 85, poz. 538 i nr 88, poz. 554.
- ⁴⁾ OJ L 84/22, 26.03.97.
- ⁵⁾ L. Góral, *Kierunki rozwoju systemów ochrony depozytów pieniężnych instytucji kredytowych w wybranych krajach Wspólnoty Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XLIX 1994, s. 75 i n.; D. Daniluk, *Regulacje Unii Europejskiej dotyczące gwarantowania depozytów*, „Prawo Bankowe” 1995, nr 2(6).
- ⁶⁾ Tezy niniejszego rozdziału były przedmiotem wcześniejszego opracowania Autorów – zob. M. Grzybowski, M. Safjan, *Polski system gwarantowania depozytów bankowych a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19 EWG*, GŁOSA, maj 1996.
- ⁷⁾ L. Góral, *Obowiązkowy system ochrony depozytów bankowych i jego harmonizacja z postanowieniami europejskiego prawa bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 11.
- ⁸⁾ Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 939.
- ⁹⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r. nr 1, poz. 2).
- ¹⁰⁾ Dz.U. nr 85, poz. 538.
- ¹¹⁾ W przypadku drugiego z banków komercyjnych – ANIMEX SA, nie zostały dokonane wypłaty z BFG ze względu na pokrycie roszczeń deponentów ze środków płynnych upadłego banku.
- ¹²⁾ Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.
- ¹³⁾ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. nr 47, poz. 211, z 1996 r. nr 106, poz. 496 oraz z 1997 r. nr 88, poz. 554). Dotyczący nieuczciwej reklamy art. 16 np. w pkt 4 – „wypowiedź, która zachęcając do nabywania towarów i usług, sprawia wrażenie neutralnej informacji” i pkt 6 – tzw. reklama porównawcza, traktowane są jako czyny nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy.
- ¹⁴⁾ Od dnia konsolidacji sprawozdań finansowych podmiotami tymi staną się natomiast zrzeszenia regionalne, działające na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. nr 80, poz. 369 z późn. zm.).

Maria Pawelska
Członek Zarządu BFG

EKONOMICZNE ASPEKTY DOCHODZENIA POLSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW DO WYMOGÓW UNII EUROPEJSKIEJ

I. UWAGI WSTĘPNE

Zagadnienia dotyczące gwarantowania depozytów reguluje Dyrektywa nr 94/19/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady Europy w sprawie systemów gwarantowania wkładów z dnia 30 maja 1994 r. Podstawowym zadaniem, jakie Dyrektywa stawia przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej, jest „zapełnienie zharmonizowanego minimalnego poziomu zabezpieczenia lokat we wszystkich krajach Wspólnoty Europejskiej”¹⁾.

Mimo znacznej swobody w ustalaniu obowiązującego w kraju członkowskim systemu gwarantowania depozytów, dyrektywa nakłada jednak, na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, obowiązek dostosowania swych wewnętrznych systemów prawnych do zasad i standardów w niej ustalonych. Integracja Polski z Unią Europejską oznacza zatem przyjęcie analogicznego obowiązku ustanowienia w naszym systemie gwarantowania depozytów wszystkich wymagań dotyczących tego systemu, które są przewidywane w dyrektywie.

Aktualne rozwiązania z zakresu systemu gwarantowania depozytów, przyjęte w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, nie w pełni odpowiadają zaleceniom zawartym w dyrektywie. Dostosowanie polskiego systemu do wymogów Unii Europejskiej wymagać będzie podjęcia prac legislacyjnych, mających doprowadzić do pełnej harmonizacji prawa, ale także rozważenia wagi i rozmiarów związanych z tym konsekwencji ekonomicznych.

Celem niniejszego referatu jest przede wszystkim omówienie aspektów ekonomicznych związanych z występującymi obecnie różnicami w rozwiązaniach prawnych przyjętych w polskim systemie gwarantowania depozytów i ustaleniami dyrektywy, a także – w miarę możliwości – wskazanie skutków ekonomicznych, jakie przyniesie wyeliminowanie tych różnic zwłaszcza dla systemu gwarantowania depozytów, obciążeń banków uczestniczących w tym systemie i deponentów upadłych banków.

II. WYSOKOŚĆ KWOT GWARANTOWANYCH

Poziom gwarancji depozytów określa jednoznacznie art. 7 dyrektywy, który postanawia, że systemy gwarancyjne powinny przewidywać pokrycie łącznych wkładów każdego deponenta do wysokości 20.000 ECU w przypadku ich niedostępności. Do 31 grudnia 1999 r. państwa członkowskie, w których w momencie przyjęcia niniejszej dyrektywy, wkłady nie są pokrywane do wysokości 20.000 ECU, mogą zachować maksymalną sumę ustaloną przez ich systemy gwarancyjne pod warunkiem, że nie jest ona niższa niż 15.000 ECU²⁾. W dyrektywie nie wyklucza się możliwości stosowania wyższego poziomu gwarancji, jak również całkowitego pokrycia pewnych rodzajów lokat ze względów społecznych³⁾.

Dla zapewnienia realnej wartości ochrony lokat przyjęto również, że kwota gwarantowana powinna podlegać regularnej weryfikacji, nie rzadziej niż co pięć lat, z punktu widzenia dostosowania do aktualnych warunków gospodarczych i monetarnych⁴⁾. Pierwsza weryfikacja może jednak nastąpić dopiero po 31 grudnia 2004 r.

Poziom gwarancji przyjęty w polskim systemie ochrony wkładów odbiega znacznie od minimalnego poziomu wskazanego w dyrektywie. W pierwszych dwóch latach działania systemu w 100% gwarantowano depozyty nie przekraczające równowartości 1.000 ECU, w 90% depozyty powyżej 1.000 ECU do 3.000 ECU. Znowelizowane przepisy ustawy o BFG zmieniły limity kwot gwarantowanych. Od 1 lipca 1997 r. górna kwota środków gwarantowanych w 90% uległa podwyższeniu do równowartości 4000 ECU, a od 1 stycznia 1998 r. do 5.000 ECU.

Podwyższenie do końca 1999 r. kwoty gwarantowanej do 20.000 ECU jest obecnie jednym z najważniejszych przedsięwzięć w osiągnięciu przez Polskę europejskich standardów w dziedzinie gwarancji depozytów. Kwestia ta nabiera dziś szczególnego znaczenia, jest bowiem ważnym czynnikiem podniesienia konkurencyjności polskich banków w stosunku do banków zagranicznych, które już obecnie korzystają ze znacznie wyższego poziomu gwarancji depozytów⁵⁾. Jest to jednocześnie jeden z najbardziej kontrowersyjnych problemów.

W podejmowanych na ten temat rozważaniach, podwyższenie poziomu gwarancji do wysokości określonej w dyrektywie wskazywane jest z jednej strony jako niezwykle ważny warunek, którego spełnienie umożliwi bankom świadczenie usług finansowych w sytuacji porównywalnej z innymi krajami członkowskimi Unii, z drugiej zaś można się zetknąć z brakiem zrozumienia dla takiego posunięcia. Podczas gdy Unia Europejska zobowiązała swoich partnerów do gwarancji w wysokości 20.000 ECU, Narodowy Bank Polski kwestionuje zasadność podwyższenia jej do sumy 4.000 ECU, argumentując to niezadowolającym stanem niektórych banków⁶⁾. Zgłaszane są również obawy, czy tak istotne podwyższenie poziomu gwarancji depozytów nie spowoduje zbyt dużego obciążenia dla banków uczestniczących w systemie i nie wpłynie na pogorszenie ich kondycji finansowej, a wreszcie czy – biorąc pod uwagę poziom oszczędzania

i poziom przeciętnych wynagrodzeń w naszym kraju – obecnie ustalony limit gwarancji jest rzeczywiście niski⁷⁾ i czy istnieje potrzeba podwyższenia go do granic określonych w dyrektywie.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny przeprowadził analizę podnoszonych w dyskusjach problemów dotyczących podwyższenia poziomu gwarancji depozytów. W analizie wykorzystano dane liczbowe obrazujące wielkość wypłat kwot gwarantowanych w latach 1995–1997, a także informacje pochodzące z Biuletynów Statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wyniki tej analizy zamieszczamy poniżej.

1. Wpływ podwyższenia poziomu gwarancji na kształtowanie się obciążeń banków uczestniczących w systemie gwarancji depozytów

Zgodnie z postanowieniami ustawy o BFG, każdy podmiot objęty systemem gwarantowania obowiązany jest tworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych (FOŚG) na zaspokojenie roszczeń deponentów w przypadku upadłości banku. Samo utworzenie funduszu nie stanowi kosztu dla banku. Aktywa będące jego pokryciem banki są zobowiązane lokować w skarbowych papierach wartościowych i bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego⁸⁾, co przynosi im dochody z odsetek. Koszty funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów powstają zatem sukcesywnie, w miarę przekazywania przez banki kwot na wypłatę środków gwarantowanych deponentom upadłych banków.

Wielkość utworzonego funduszu ochrony środków gwarantowanych i poniesione koszty z tytułu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w okresie obowiązywania ustawy o BFG przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1

w mln zł

Rok	1995	1996	1997	1998
Wielkość depozytów w bankach ¹⁰⁾	75.758,6	101.748,2	129.325,6	147.627,8
Wielkość utworzonego funduszu ochrony środków gwarantowanych	225,8	317,1	198,8	115,5
Wielkość wykorzystanego funduszu ochrony środków gwarantowanych	85,9	47,3	4,7	3,4 ¹¹⁾
Stawki utworzonego przez banki FOŚG dla:				
banków PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA	0,2	0,2	0,12	0,05
pozostałych banków	0,4	0,4	0,18	0,10
Wykorzystanie utworzonego funduszu ochrony środków gwarantowanych w %%	38,0	14,9	2,3	2,9

Faktycznie poniesione przez banki koszty, związane z gwarancją depozytów sukcesywnie malały, stanowiąc w poszczególnych latach 38,0%, 14,9% i 2,3% wielkości utworzonego funduszu ochrony środków gwarantowanych. Ocena sytuacji banków w 1996 r. oraz prognozy dotyczące skali zagrożeń w 1997 r. pozwoliły Radzie Funduszu na obniżenie stawek tworzenia funduszy ochrony środków gwarantowanych już w roku 1997. Korzystne wyniki finansowe osiągnięte przez banki w 1997 r. i utrzymujące się tendencje w zakresie kształtowania się sytuacji sektora bankowego w roku 1998 stanowiły podstawę decyzji dotyczącej dalszego obniżenia tych stawek w roku bieżącym.

Analizując wysokość faktycznych obciążeń banków z tytułu realizacji gwarancji w latach 1995–1997 ustalono, że udział kosztów związanych z wypłatami środków gwarantowanych w kosztach ogółem całego sektora bankowego kształtował się na poziomie ok. 0,3% w 1995 r. i 0,01% w 1997 r. Udział tych kosztów w zysku brutto sektora bankowego wyniósł ok. 1,8% w 1995 r. i ok. 0,06% w 1997 r.

Uwzględniając mechanizm tworzenia i wykorzystywania funduszy ochrony środków gwarantowanych oraz malejącą z roku na rok skalę zagrożeń w sektorze bankowym, można – moim zdaniem – stwierdzić, że uczestnictwo banków w systemie gwarantowania depozytów nie rzutowało w sposób odczuwalny na ogólną sytuację banków.

W ramach prac analitycznych prowadzonych w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym dokonano próby oszacowania, w jakim stopniu zwiększyłaby się wypłacona kwota środków gwarantowanych przy podwyższeniu górnego limitu gwarancji:

- ❖ **do 10.000 ECU** (przy założeniu, że gwarancją w 100% objęta będzie kwota do 1000 ECU, w 90% kwota 1.000–10.000 ECU),
 - ❖ **do 20.000 ECU** (przy założeniu, że gwarancją w 100% objęta będzie kwota do 1000 ECU, w 90% kwota 1.000–20.000 ECU),
- przyjmując za podstawę wielkość depozytów w 83 bankach upadłych w latach 1995–1997.

Z dokonanych wyliczeń wynika, że:

- ❖ **przy podwyższeniu górnego limitu depozytów gwarantowanych do 10.000 ECU** wypłaty kwot gwarantowanych w ww. bankach **wzrosłyby o 24,4 mln zł, tj. o 17,7%**,
- ❖ **przy podwyższeniu górnego limitu depozytów gwarantowanych do 20.000 ECU** wypłaty kwot gwarantowanych w ww. bankach **wzrosłyby o 34,2 mln zł, tj. o 24,8%**.

Wpływ wykazanego wyżej wzrostu wypłat kwot gwarantowanych, w związku z założonym podwyższeniem poziomu gwarancji na wykorzystanie funduszu ochrony środków gwarantowanych (tj. na wzrost obciążeń banków), obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2

w mln zł

Lp.	Treść	Wielkość ogółem
1	Wykorzystanie FOŚG w latach 1995–1997	137,9
2	Symulowane wykorzystanie FOŚG przy podwyższeniu poziomu gwarancji do 10.000 ECU	162,3
4	Symulowane wykorzystanie FOŚG przy podwyższeniu poziomu gwarancji do 20.000 ECU	
3	Wzrost wykorzystania FOŚG po podwyższeniu poziomu gwarancji do 10.000 ECU (poz. 2:1)	24,4
		w mln zł
		w %%
		17,7
5	Wzrost wykorzystania FOŚG po podwyższeniu poziomu gwarancji do 20.000 ECU (poz. 4:1)	34,2
		w mln zł
		w %%
		24,8

Jak z powyższych wyliczeń wynika, przy ponad sześciokrotnym podwyższeniu poziomu gwarancji dla banków upadłych w latach 1995–1997, wykorzystanie funduszu ochrony środków gwarantowanych wzrosłoby o 23,6%. Oznacza to, że wielokrotne podwyższenie poziomu gwarancji spowodowałoby stosunkowo nieduży wzrost wypłat kwot gwarantowanych i związanych z tym obciążeń dla banków. Przeważająca liczba deponentów posiadała bowiem na rachunkach niewielkie depozyty i podwyższenie poziomu gwarancji nie powodowało zasadniczych zmian w wysokości kwot gwarantowanych.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że Fundusz przy wypłatach kwot gwarantowanych wykorzystuje środki płynne banku postawionego w stan upadłości oraz kwoty odzyskane z mas upadłości banków¹²⁾. Do końca lutego 1998 r. wielkość środków odzyskanych z mas upadłości banków wyniosła ok. 2 mln zł. Proces ten będzie kontynuowany w przyszłości, co także wpłynie na zmniejszenie obciążeń banków związanych z wypłatą kwot gwarantowanych.

Przy rozpatrywaniu możliwości podwyższenia poziomu gwarancji do wysokości określonej w dyrektywie nie sposób pominąć zagadnienia kondycji finansowej sektora bankowego oraz perspektyw w zakresie upadłości banków. Skala upadłości banków ma bowiem zdecydowanie większy wpływ na koszty ponoszone przez uczestników systemu niż podwyższanie limitu kwot gwarantowanych.

Ocena zjawisk mających wpływ na skalę zagrożeń i liczbę upadłości banków nie jest jednoznaczna. Nadal niepokój budzi sytuacja w bankach spółdzielczych, zwłaszcza na tle problemów wynikających z ich słabości kapitałowej. Wydaje się jednak, że mimo to są podstawy do optymistycznych prognoz dotyczących skali upadłości banków w najbliższych latach. Począwszy od 1996 r. następuje bowiem stopniowe zmniejszanie się liczby upadłości banków, co, jak należy sądzić, jest wynikiem podjętych działań w zakresie restrukturyzacji i konsolidacji sektora bankowego przy znacznym wsparciu finansowym BFG. Jeżeli proces ten będzie

kontynuowany, są podstawy, by oczekiwać wzmocnienia kondycji sektora bankowego i zmniejszenia skali zagrożeń w nim występujących.

Zaprezentowane wyżej ustalenia liczbowe, jak i przyjęte na wstępie założenia pozwalają zatem stwierdzić, że podwyższenie do końca 1999 r. kwoty gwarantowanej do 20.000 ECU jest możliwe i nie powinno spowodować istotnego wzrostu obciążeń banków z tytułu wypłat kwot gwarantowanych ani też istotnego pogorszenia ich standingu finansowego. Większe negatywne skutki dla sytuacji finansowej banków uczestniczących w polskim systemie gwarantowania depozytów mogą powstać w sytuacji utrzymywania wysokości gwarancji na poziomie niższym od przyjętego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Sytuacja ta może bowiem obniżyć konkurencyjność polskich banków, wpłynąć na wielkość utrzymywanych w nich depozytów i w konsekwencji na ich kondycję finansową.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy podwyższenie poziomu gwarancji do 20.00 ECU powinno nastąpić jednorazowo, czy też w dwóch etapach, np.:

- ❖ od połowy 1998 r. do poziomu równowartości 15.000 ECU i
- ❖ od początku 2000 r. do poziomu 20.000 ECU.

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację sektora bankowego, opowiadałabym się za jednorazowym podwyższeniem kwot gwarantowanych w możliwie krótkim okresie.

Przy rozważaniach harmonizacji polskich przepisów dotyczących wysokości gwarancji depozytów bankowych z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej, należy również wspomnieć o zapisach dotyczących udziału własnego deponenta w ryzyku upadłości banku. W dyrektywie przewidziano możliwość ograniczenia gwarancji do określonego procentu wkładów deponenta, co oznacza, że w przypadku niewypłacalności banku deponent może odzyskać tylko część swoich wkładów. Poziom gwarancji nie może być jednak niższy niż 90% wkładów, dopóki suma do wypłacenia w ramach obligatoryjnego systemu nie osiągnie przyjętej kwoty minimalnej.

W polskim systemie gwarantowania depozytów udział własny deponenta w ryzyku upadłości banku znalazł swoje miejsce w zapisach ustawy o BFG, zgodnie z którymi stopa gwarancji wynosi do 1000 ECU – 100%, a w przedziale powyżej 1000 do 5000 ECU – 90%. Wydaje się jednak, że w koncepcji uwzględniającej podwyższenie i dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej górnego poziomu gwarancji depozytów kwestia zmiany wielkości udziału własnego deponenta i progę kwoty gwarantowanej w 100%, np. do 3.000 ECU, powinna być również wzięta pod uwagę.

2. Ocena poziomu gwarancji depozytów obowiązującego w latach 1995–1997 w zestawieniu z wielkością depozytów w upadłych bankach

Z ustaleń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dokonanych na podstawie danych wynikających z list deponentów wynika, że dotychczas obowiązujący

poziom gwarancji pozwolił na wypłatę kwot gwarantowanych w następujących wysokościach¹³⁾:

- ❖ w wysokości równej 100% wartości depozytów dla 91,0% deponentów banków spółdzielczych i 61,4 deponentów banków komercyjnych,
- ❖ w wysokości wyższej niż 50% wartości depozytów dla 8,5% deponentów banków spółdzielczych i 34,9% deponentów banków komercyjnych,
- ❖ w wysokości niższej niż 50% wartości depozytów dla 0,5% deponentów banków spółdzielczych i 3,7% deponentów banków komercyjnych.

Gwarancją Funduszu nie zostały objęte depozyty w łącznej wysokości 29,5 mln zł należące do 12.520 deponentów banków spółdzielczych, co oznacza średnią utratę środków przez każdego z nich w kwocie 2.359 zł, i depozyty w wysokości 129,3 mln zł należące do 7.698 deponentów banków komercyjnych, co oznacza średnią utratę środków przez każdego z nich w wysokości 16.798 zł.

Należy zatem przyjąć, że dotychczasowy poziom gwarancji depozytów spełnił oczekiwania deponentów, którzy posiadali na rachunkach stosunkowo niewielkie kwoty. Odmienna jest natomiast ocena wysokości ustalonej gwarancji w odniesieniu do deponentów banków, zwłaszcza komercyjnych, stanowiących ilościowo mniejszą grupę, ale posiadających na rachunkach wysokie depozyty. Ustawowa wysokość gwarancji nie zapewniła tym deponentom odzyskania większości środków ulokowanych w upadłych bankach.

3. Kształtowanie się realnej wartości kwoty gwarancji obowiązującej w latach 1995–1997 w porównaniu do poziomu płac oraz poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych

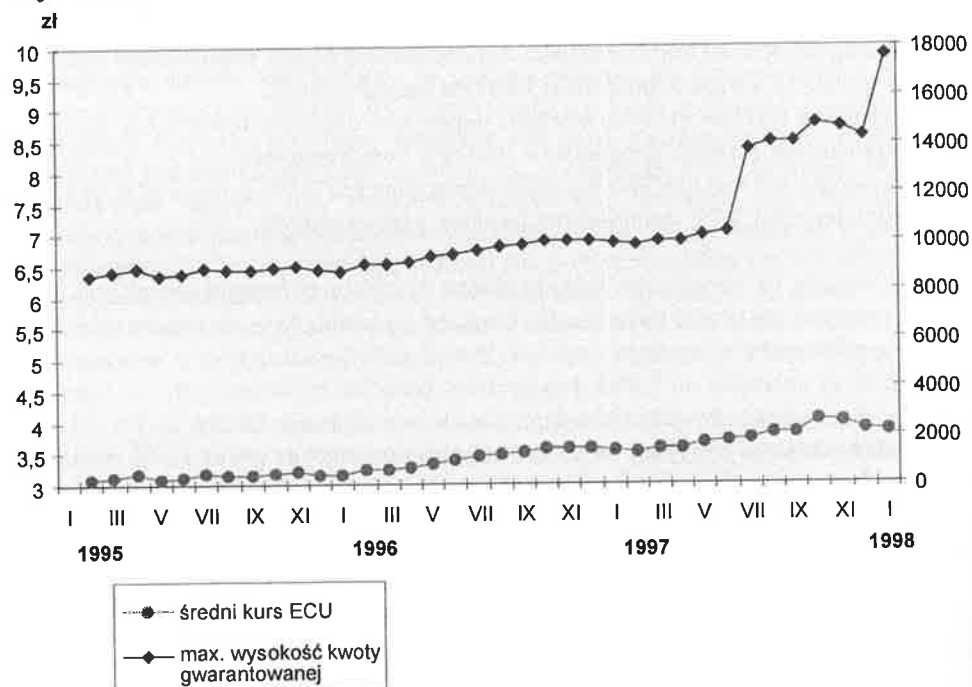
W ramach analizy tego zagadnienia dokonano oceny kształtowania się podstawowych parametrów, które miały wpływ na wysokość realnej wartości kwoty gwarancji obowiązującej w latach 1995–1997.

Wyniki dokonanych ustaleń przedstawiają się następująco:

- a) Wzrost średniego kursu ECU i wzrost wartości kwoty gwarantowanej w złotych w okresie obowiązywania systemu gwarantowania depozytów obrazuje wykres 1 (str. 146)

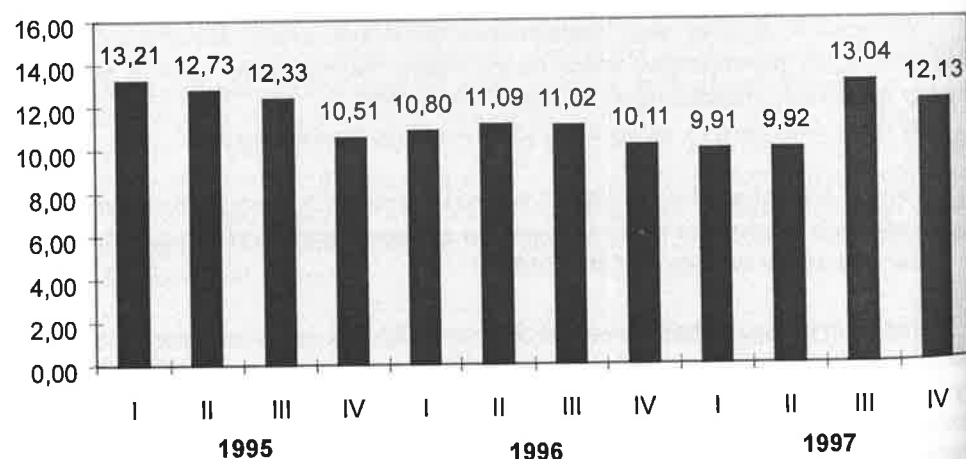
Jak z wykresu wynika, wzrost kursu ECU nie miał większego wpływu na kształtowanie się wysokości środków gwarantowanych wyrażonych w złotych. Widoczny dwukrotny wzrost wartości złotej środków gwarantowanych związany był z podwyższeniem limitu gwarancji od 1 lipca 1997 r. i od 1 stycznia 1998 r.

Wykres 1



b) Iloraz kwoty gwarantowanej do przeciętnego wynagrodzenia brutto w latach 1995-1997 obrazuje wykres 2

Wykres 2



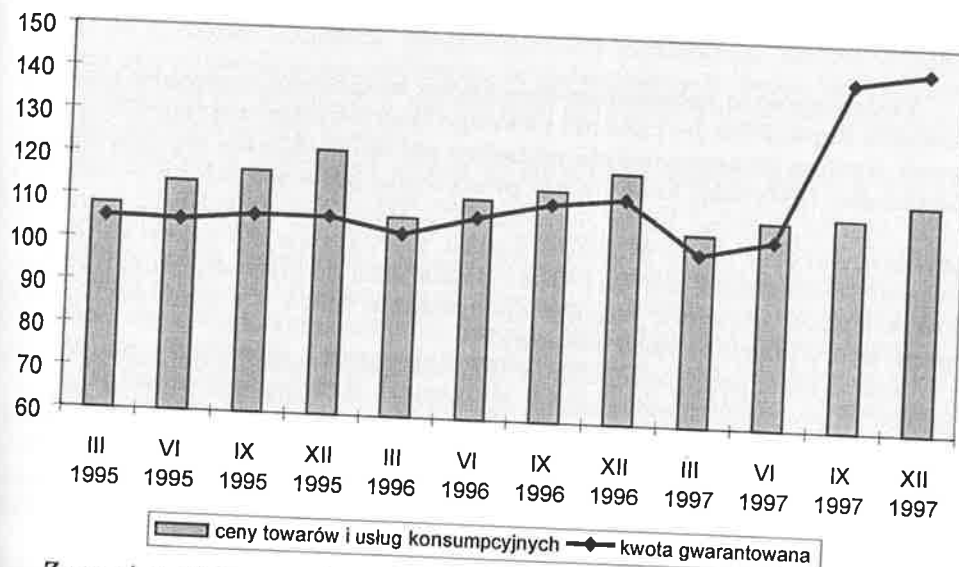
W pierwszych dwóch latach obowiązywania systemu, przy utrzymywaniu poziomu gwarancji na tym samym poziomie, nastąpił spadek realnej wartości kwoty gwarantowanej w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia brutto. W I kwartale 1995 r. wysokość kwoty gwarantowanej przekraczała ponad trzynastokrotnie wysokość średniego wynagrodzenia brutto, podczas gdy w II kwartale 1997 r. już tylko dziesięciokrotnie. Wzrost wyżej wymienionego wskaźnika w III kwartale 1997 r. do poziomu 13,04 związany był z ustawowym podwyższeniem limitu kwot gwarantowanych do 4.000 ECU. Należy zwrócić przy tym uwagę, że podwyższenie w tym okresie poziomu gwarancji o 1.000 ECU nie przyniosło wyrównania realnej wartości kwoty gwarantowanej do stanu z początku 1995 r. Dopiero zmiana górnego limitu do 5.000 ECU spowodowała wzrost o ponad 1 punkt realnej wartości kwoty gwarantowanej w porównaniu do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto.

c) Wpływ zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych na realną wartość kwoty gwarantowanej w latach 1995-1997

Wykres 3

w %

100 = grudzień roku poprzedniego



Znacznie szybszy wzrost cen detalicznych niż dewaluacja złotego w stosunku do ECU w latach 1995-1996 miał również istotny wpływ na zmniejszanie się realnej wartości kwoty gwarantowanej wyrażonej w złotych. W roku 1995 spadek realnej wartości kwoty gwarantowanej wyniósł 12,6%, natomiast w roku 1996 - 5%. W 1997 r. dzięki podwyższeniu górnego limitu kwota gwarantowana wzrosła o 27,2%.

W okresie trzech lat obowiązywania systemu kwota gwarantowana zyskała na realnej wartości tylko o ok. 5,6% mimo podniesienia jej limitu. Kolejna zmiana górnego poziomu kwoty gwarantowanej od 1 stycznia 1998 r. oznacza jej nominalny wzrost o 23,0% w stosunku do wartości na koniec 1997 roku.

Przedstawiając powyższe informacje obrazujące kształtowanie się ustawowego poziomu gwarancji depozytów w zestawieniu z wielkością depozytów w upadłych bankach, a także kształtowanie się realnej wartości kwoty gwarancji w porównaniu do poziomu płac oraz poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych, należy stwierdzić, że obecny poziom gwarancji depozytów jest niewystarczający, nawet jeśli uwzględnić stosunkowo niski poziom wynagrodzeń i niezadowalający poziom oszczędzania w naszym kraju.

Należy ponadto pamiętać, że deponentami w rozumieniu ustawy o BFG są nie tylko osoby fizyczne, ale także podmioty gospodarcze. W świetle obowiązujących przepisów podmioty te są zobowiązane do posiadania rachunku bankowego i przeprowadzania za pomocą tego rachunku wszelkich rozliczeń¹⁵⁾. Z punktu widzenia podmiotów gospodarczych kwota środków gwarantowanych jest niewspółmiernie niska w stosunku do zgromadzonych depozytów.

III. ZASADA RÓWNOŚCI WARUNKÓW GWARANCJI

Podstawowym założeniem dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów jest zasada równego traktowania instytucji kredytowych. System gwarantowania wkładów nie może składać się z gwarancji udzielonej instytucji kredytowej przez samo państwo członkowskie lub jego władze lokalne bądź regionalne¹⁶⁾. Równość warunków gwarantowania dotyczy także klientów banku. Dyrektywa nie przewiduje żadnego zróżnicowania ochrony lokat w stosunku do poszczególnych rodzajów lokat (zawiera jedynie specyfikację lokat i wkładców, którzy mogą być wyłączeni spod ochrony)¹⁷⁾.

Rozwiązania przyjęte w polskim systemie gwarantowania depozytów nie są zgodne z powyższymi założeniami dyrektywy. Do dnia 31 grudnia 1999 r. obowiązuje bowiem odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów zgromadzonych na rachunkach oszczędnościowych w Powszechnej Kasie Oszczędności BP, Polskiej Kasie Opieki SA i Banku Gospodarki Żywnościowej SA, w zakresie przekraczającym gwarancje ustawowego systemu gwarantowania depozytów.

Poza uprzywilejowaniem dotyczącym wielkości i rodzaju gwarancji, wyżej wymienione banki zostały również uprzywilejowane w zakresie tworzenia funduszy ochrony środków gwarantowanych. Dla banków PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA maksymalna stawka przyjmowana do wyliczenia tworzonego funduszu określona została przez ustawodawcę jako połowa stawki obowiązującej w pozostałych bankach.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie dysponuje wystarczającymi informacjami pozwalającymi ocenić wpływ uprzywilejowania w zakresie gwarancji depozytów na pozycję tych banków na rynku bankowym. Stwierdzić jedynie można, że od maja 1995 r. do października 1997 r. podstawa obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej dla całego sektora bankowego wzrosła o ok. 95%¹⁸⁾. Dla trzech wyżej wymienionych banków przyrost ten wyniósł 88%, w tym dla PKO BP – 117%, dla Pekao SA – 56%, a dla BGŻ SA – 75%. Widoczny jest również większy niż w całym sektorze przyrost depozytów zgromadzonych w Powszechnej Kasie Oszczędności BP. Trudno jest jednak ocenić, w jakim stopniu na wzrost ten wpłynęło uprzywilejowanie poziomu gwarancji, a w jakim inne uwarunkowania, takie jak np. ugruntowana pozycja na polskim rynku bankowym oraz dobrze rozbudowana sieć oddziałów i filii.

Udział banków PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA w łącznej kwocie wpłat wniesionych przez banki na wypłaty kwot gwarantowanych w upadłych bankach wynosił: w 1995 r. – 30,3%, w 1996 r. – 28,8%, w 1997 r. – 34,0%. W wyniku dokonanej próby oszacowania, w jakim stopniu podwyższenie poziomu gwarancji do wielkości określonej w dyrektywie wpłynie na wykorzystanie funduszu ochronianych z wypłatami kwot gwarantowanych, a tym samym na wzrost obciążeń tych banków średnio 24,8%. Przy czym, co warto podkreślić, wykorzystanie FOŚG w porównaniu do wysokości funduszu utworzonego w analizowanym okresie wynosiło średnio 24,9%. Można zatem stwierdzić, że podwyższenie do końca 1999 r. kwoty gwarantowanej do 20.000 ECU nie powinno spowodować istotnego pogorszenia sytuacji finansowej tych banków.

Rozwiązania dotyczące trzech wyżej wymienionych banków zostały przyjęte na okres przejściowy i nie jest planowane przedłużenie czasu ich obowiązywania po roku 1999. Uwzględnienie, w polskim systemie gwarantowania depozytów, zasady równego traktowania instytucji kredytowych od strony harmonizacji przepisów prawa nie powinno zatem spotkać się z większymi utrudnieniami. Tym niemniej należy liczyć się z tym, że likwidacja uprzywilejowanej pozycji tych banków w kraju może spowodować odpływ depozytów do innych banków i pogorszenie ich sytuacji finansowej. Przed wprowadzeniem nowych zasad ich uczestnictwa w systemie gwarantowania wskazane byłoby zatem przeprowadzenie szczegółowych badań i dokonanie oceny zagrożeń, jakie mogą powstać w sytuacji tych banków po 1999 r.

Niezgodne z postanowieniem dyrektywy, według której system gwarantowania wkładów nie może składać się z gwarancji udzielonej instytucji kredytowej przez samo państwo członkowskie, jest również rozwiązanie przyjęte w polskim systemie gwarantowania depozytów obejmujące odpowiedzialnością Skarbu Państwa (ponad gwarancje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego) wkłady oszczędnościowe zgromadzone na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. i imiennych rachunkach oszczędnościowo-

-kredytowych w bankach prowadzących kasy mieszkaniowe (do wysokości określonej przepisami).

W przepisach niedawno uchwalonej ustawy Prawo bankowe¹⁹⁾ brak jest czasowego ograniczenia obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa ponad gwarancje ustawowego systemu gwarantowania depozytów, w stosunku do wymienionych wcześniej zobowiązań banków. Kwestia ta wymaga uwzględnienia w przyszłych zmianach przepisów prawa.

IV. UCZESTNICTWO FILII (ODDZIAŁÓW) BANKÓW ZAGRANICZNYCH W POLSKIM SYSTEMIE GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Systemy gwarantowania wkładów wprowadzone i oficjalnie uznane w państwach członkowskich (...) obejmują deponentów w filiach utworzonych przez instytucje kredytowe w innych krajach członkowskich²⁰⁾. Występuje tu jednak znamienne zróżnicowanie, gdy chodzi o uczestnictwo filii (oddziału) w systemie gwarantowania depozytów danego państwa w zależności od tego, czy centrale instytucji kredytowych mieszczą się w państwach członkowskich (uczestnictwo w systemie gwarantowania oparte jest wtedy na zasadzie dobrowolności – art. 4 ust. 2), czy też poza krajem członkowskim (obligatoryjność przystąpienia do systemu gwarantowania, o ile brak jest odpowiednich zabezpieczeń po stronie danej instytucji zagranicznej)²¹⁾.

W polskim systemie gwarantowania wszystkie filie (oddziały) banków zagranicznych traktowane są jednakowo bez względu na kraj pochodzenia. Wprowadzenie uregulowań, które zróżnicują sytuację filii (oddziałów) w zależności od tego czy centrale instytucji kredytowych mieszczą się w państwach członkowskich, czy też poza krajem członkowskim, oznaczać będzie, iż niektóre filie (oddziały) banków zagranicznych państw członkowskich nie będą zobowiązane do uczestnictwa w polskim systemie gwarantowania depozytów. Wątpliwe jest również, zważywszy na niski poziom gwarancji depozytów w Polsce, dobrowolne ich uczestnictwo w polskim systemie gwarantowania.

W dotychczasowych rozważaniach na temat możliwości i trybu wprowadzenia wyżej wymienionych uregulowań do polskiego systemu gwarantowania depozytów podnoszony jest również problem, że zwolnienie filii (oddziałów) banków zagranicznych państw członkowskich z obowiązkowej przynależności do polskiego systemu może spowodować konsekwencje w postaci odpływu depozytów do banków zagranicznych, zmniejszenia wpłat na FOŚG, co doprowadzi do zwiększenia obciążeń związanych z gwarantowaniem depozytów w pozostałych bankach należących do systemu.

Obecnie działają w Polsce dwa oddziały banków zagranicznych, których centrale znajdują się w państwach członkowskich. Są to: ING Bank N.V. i Societe Generale. Depozyty tych banków według stanu na dzień 20 października 1997 r. stanowiły 0,89% depozytów wszystkich banków, a utworzone przez nie fundusze ochrony środków gwarantowanych na 1998 r. stanowiły 1,14% FOŚG utworzonego na 1998 r. przez wszystkie banki.

Wydaje się zatem, że w aktualnej sytuacji konsekwencje ekonomiczne związane ze zwolnieniem filii (oddziałów) banków zagranicznych państw członkowskich z obowiązkowej przynależności do polskiego systemu gwarantowania depozytów nie miałyby istotnego znaczenia dla systemu gwarantowania i całego sektora bankowego. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że konsekwencje w postaci odpływu depozytów do banków zagranicznych i pogorszenia sytuacji banków uczestniczących w systemie mogą się pojawić wraz ze wzrostem liczby filii (oddziałów) otwieranych w Polsce przez banki państw członkowskich, jeżeli poziom gwarancji depozytów w Polsce będzie niższy od poziomu gwarancji obowiązującego w tych krajach.

V. ZASADY USTALANIA SALDA KREDYTOWEGO NA RACHUNKU DEONENTA WEDŁUG DYREKTYWY I W POLSKICH ROZWIĄZANIACH SYSTEMOWYCH

Według definicji podanej w dyrektywie przez „wkład” rozumie się jakiegokolwiek saldo kredytowe pochodzące z funduszy złożonych na koncie lub okresowych stanów wynikających z normalnych transakcji bankowych, które instytucja kredytowa musi zwrócić na mocy warunków prawnych oraz wynikających z umowy, a także jakiegokolwiek dług potwierdzony świadectwem wydanym przez instytucję kredytową (...). W celu obliczenia salda kredytowego państwa członkowskie stosują zasady i przepisy dotyczące potrąceń (kompensat) oraz roszczeń wzajemnych zgodnie z warunkami prawnymi i umownymi mającymi zastosowanie do wkładów²²⁾. Zakres wyłączeń wkładów i ich właścicieli z systemu gwarantowania określony został w załączniku nr 1 do dyrektywy²³⁾.

Polskie rozwiązania dotyczące przedmiotowego i podmiotowego zakresu ochrony depozytów są, w podstawowych założeniach, zgodne z postanowieniami dyrektywy. Przy ustalaniu wysokości gwarancji obowiązuje zasada podmiotowości, tzn. za podstawę do wyliczeń środków gwarantowanych przyjmowana jest suma środków zgromadzonych na wszystkich rachunkach posiadanych przez deponenta w upadłym banku. Z systemu gwarantowania wyłączone są lokaty międzybankowe, depozyty instytucji finansowych i Skarbu Państwa, a także depozyty większych udziałowców/akcjonariuszy i kierownictwa banku, mającego wpływ na jego działalność.

Rozważenia wymaga natomiast zagadnienie przyjęcia w polskich rozwiązaniach systemowych postanowienia, dopuszczającego możliwość stosowania potrąceń i kompensat wzajemnych roszczeń deponenta i upadłego banku przy ustalaniu wysokości środków gwarantowanych. Obecnie podstawą do ustalenia środków gwarantowanych jest suma środków deponenta według stanu na dzień zawieszenia działalności banku, pomniejszona o dokonane wypłaty w okresie zawieszenia działalności banku i powiększona o należne odsetki naliczone do dnia ogłoszenia upadłości banku²⁴⁾. Ustawa nie stwarza możliwości potrącenia, od tak

ustalonych środków, zobowiązań deponentów wobec upadłego banku, np. z tytułu zaciągniętych i nie spłaconych kredytów.

Powyższe rozwiązanie w praktyce nie funkcjonuje jednak prawidłowo. Syndycy masy upadłości, wypłacając deponentom środki gwarantowane, dokonują niejednokrotnie potrąceń długu deponenta z tytułu nie spłaconego kredytu od należnej mu kwoty środków gwarantowanych lub też w momencie wypłaty środków gwarantowanych egzekwują jednocześnie od deponentów spłatę części czy całości zobowiązań wobec upadłego banku. Środki przekazane przez Fundusz na wypłatę kwot gwarantowanych, w takich przypadkach, nie trafiają do deponentów, natomiast wykorzystywane są na spłatę ich zobowiązań i ostatecznie wpływają do masy upadłości banku.

Powyższe doświadczenia przemawiają więc za przyjęciem w polskim systemie gwarantowania depozytów postanowienia, umożliwiającego dokonywanie potrąceń (kompensat) wzajemnych roszczeń między deponentem i upadłym bankiem przy ustalaniu wysokości środków gwarantowanych. Rozwiązanie to jest korzystniejsze z punktu widzenia poprawności ustalania podstawy do obliczenia kwot gwarantowanych należnych deponentom, a także stwarza możliwość zmniejszenia zobowiązań gwarancyjnych Funduszu.

VI. ZASADA POWSZECHNOŚCI SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

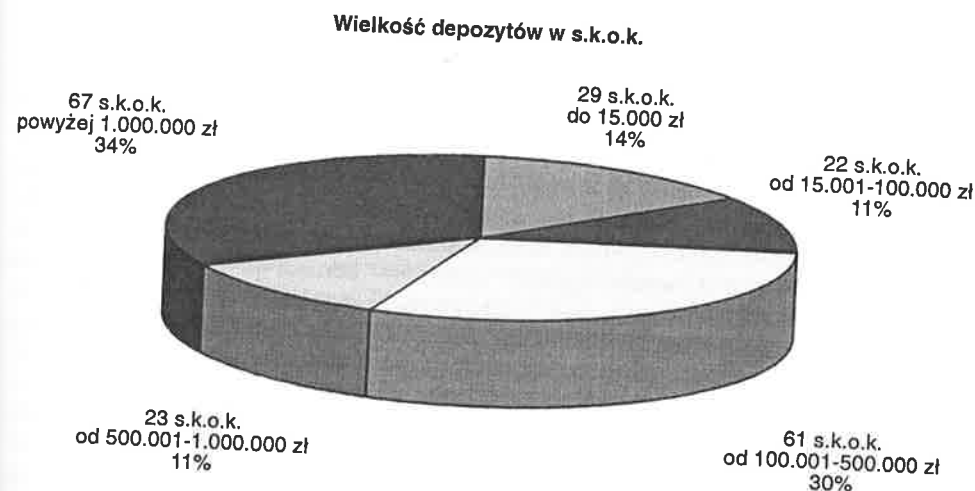
Zasadę powszechności systemu gwarantowania depozytów i równego traktowania instytucji kredytowych wyraża jednoznacznie art. 3 dyrektywy, stanowiąc, że każde państwo ma obowiązek zapewnienia i oficjalnego uznania na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarantowania wkładów. Konsekwencją tej zasady jest przyjęcie, że żadna instytucja kredytowa nie może przyjmować wkładów, jeśli nie jest członkiem tego systemu. Wyjątkowo państwo członkowskie może zwolnić instytucję kredytową od obowiązku przynależności do programu gwarantowania wkładów, jeżeli należy ona do systemu, który chroni samą instytucję finansową, zapewniając jej płynność i wypłacalność²⁵⁾. Pod pojęciem „instytucji kredytowej” w postanowieniach dyrektywy rozumie się przedsiębiorstwo, którego działalność polega na pozyskiwaniu wkładów lub innych zwrotnych funduszy od ogółu społeczeństwa oraz przyznawaniu kredytów na swój własny rachunek²⁶⁾.

W polskich rozwiązaniach obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów objęto wyłącznie banki działające samodzielnie lub w ramach zrzeszeń regionalnych²⁷⁾. System gwarantowania nie obejmuje spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, działających na podstawie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych²⁸⁾ i prawa spółdzielczego²⁹⁾, które uprawnione zostały m.in. do gromadzenia środków pieniężnych swoich członków oraz udzielania im pożyczek i kredytów.

Wyłączenie z systemu gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, jako podmiotów świadczących usługi depozytowo-kredytowe jedynie dla swoich członków, a nie dla „ogółu społeczeństwa”, nie budzi zastrzeżeń pod względem zgodności z postanowieniami dyrektywy zawartymi w definicji „instytucji kredytowej”. Rozwiązania wymaga natomiast kwestia modyfikacji zasad działania tych instytucji po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Dla zobrazowania skali problemu, przedstawiamy poniżej dane liczbowe dotyczące spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i stanu depozytów zgromadzonych na rachunkach należących do ich członków³⁰⁾.

Wykres 4



Obecnie działają 202 spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, w których ulokowało swoje oszczędności 166,1 tys. członków. Wszystkie wyżej wymienione kasy są członkami Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej. Wielkość udzielonych pożyczek na dzień 31 grudnia 1997 r. wynosi 272,8 mln zł, co stanowi ok. 1,8% kredytów udzielonych osobom prywatnym przez banki. Stan depozytów na dzień 31 grudnia 1997 r. wynosił 281,4 mln zł.

Zaprezentowane wyżej informacje wskazują, że działalność spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, świadczących usługi depozytowo-kredytowe dla swoich członków, spełnia w naszym kraju ważną rolę.

W obecnym stanie prawnym wkłady członków kas nie są objęte gwarancją (utworzony fundusz stabilizacyjny przeznaczony jest wyłącznie na potrzeby związane ze stabilizowaniem działalności i finansowaniem programów naprawczych). Ustawowej gwarancji podlegają zatem wyłącznie lokaty ww. kas w bankach³¹⁾. Z przekazanych nam informacji przez Krajową Spółdzielczą Kasę

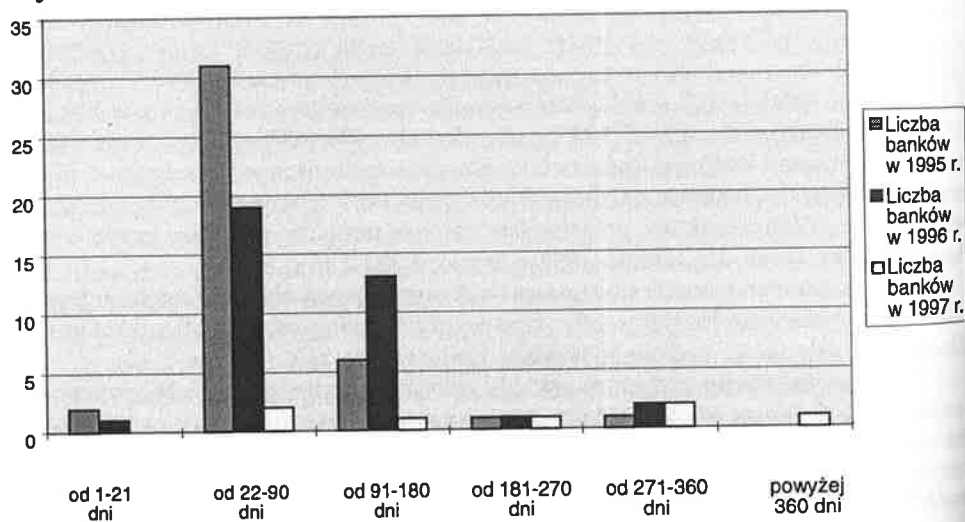
Oszczędnościowo-Kredytową wynika, że został opracowany wstępny program ochrony depozytów członków kas, w którym założono m.in. objęcie ochroną, w formie ubezpieczenia, depozytów do wysokości 5.000 ECU.

VII. OKRES „NIEDOSTĘPNOŚCI WKŁADÓW” WEDŁUG DYREKTYWY I W WARUNKACH POLSKICH

Jedną z podstawowych zasad przyjętą w dyrektywie jest zapewnienie szybkości i efektywności wypłat w ramach systemu gwarantowania depozytów. W dyrektywie wprowadzono pojęcie „nieдоступnego wkładu”, tj. depozytu należnego i płatnego, który nie został wypłacony przez instytucję kredytową zgodnie z warunkami prawnymi lub wynikającymi z umowy. **Powstanie stanu „nieдоступności wkładu” obliguje upoważnione władze lub sąd do wydania w ciągu 21 dni odpowiedniego orzeczenia i wyznacza bieg terminów na dokonywanie wypłat uprawnionym podmiotom³²⁾.**

Polski system gwarantowania depozytów uzależnia moment początkowy wypłat od ogłoszenia upadłości banku bądź oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości banku ze względu na to, że majątek banku nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego³³⁾. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, wydanie orzeczenia w przedmiocie upadłości banku poprzedzone jest niejednokrotnie wielomiesięcznym okresem zawieszenia działalności banku, w którym bez wątplenia istnieje stan niedostępności wkładów. Poniżej przedstawiamy dane obrazujące kształtowanie się okresów zawieszenia działalności banków, których upadłość ogłoszono w latach 1995–1997, tj. w okresie funkcjonowania ustawy o BFG³⁴⁾.

Wykres 5



Z 84 banków, których upadłość ogłoszono w latach 1995–1997, tylko w 3 bankach okres zawieszenia nie przekraczał określonego w dyrektywie terminu 21 dni na wydanie przez sąd odpowiedniego orzeczenia, po którym następuje uruchomienie procesu dokonywania wypłat z tytułu gwarancji depozytów. W pozostałych bankach okres liczony od dnia wydania przez prezesa NBP decyzji o zawieszeniu działalności banku do dnia wydania przez sąd postanowienia o ogłoszeniu jego upadłości wynosił: w 52 bankach (61,9%) **od 22–90 dni**, w 20 bankach (23,8%) **od 91–180 dni**, w 9 bankach (10,7%) **od 181–533 dni**.

Na podkreślenie zasługuje również fakt pogłębiania się, w kolejnych latach obowiązywania systemu gwarantowania depozytów, dysproporcji pomiędzy okresem zawieszenia działalności banków w Polsce a przyjętą w tym zakresie dyrektywą Unii Europejskiej; np. że średni okres zawieszenia działalności banków wynosił w 1995 r. – 69 dni, w 1996 r. – 92 dni, w 1997 r. – 240 dni. Wśród podstawowych przyczyn powodujących wydłużenie tego okresu, należy wymienić długotrwałe rozpatrywanie przez sądy zgłoszonych przez prezesa NBP wniosków o ogłoszenie upadłości oraz odraczanie spraw w sądzie w związku z działaniami podejmowanymi w okresie zawieszenia, mającymi na celu np. przejęcie przez inny bank.

Przyjęte w polskim prawie rozwiązania w zakresie zawieszania działalności banków i uruchamiania systemu gwarantowania depozytów oraz dotychczasowa praktyka, jaka wykształciła się w związku z tymi rozwiązaniami, są więc w aktualnym stanie nie do pogodzenia z wymogami dyrektywy. Należy przy tym podkreślić, że negatywne skutki tak długotrwałego utrzymywania stanu zawieszenia działalności banków ponoszą przede wszystkim deponenti, którzy przez cały ten okres nie mogą dysponować swoim wkładem, nie mogą korzystać ze środków ochrony ani nawet podnosić jakichkolwiek roszczeń. Konsekwencją jest również znaczne osłabienie skuteczności wprowadzonego systemu gwarantowania środków pieniężnych.

VIII. TERMINY WYPŁAT KWOT GWARANTOWANYCH PO OGŁOSZENIU UPADŁOŚCI BANKU

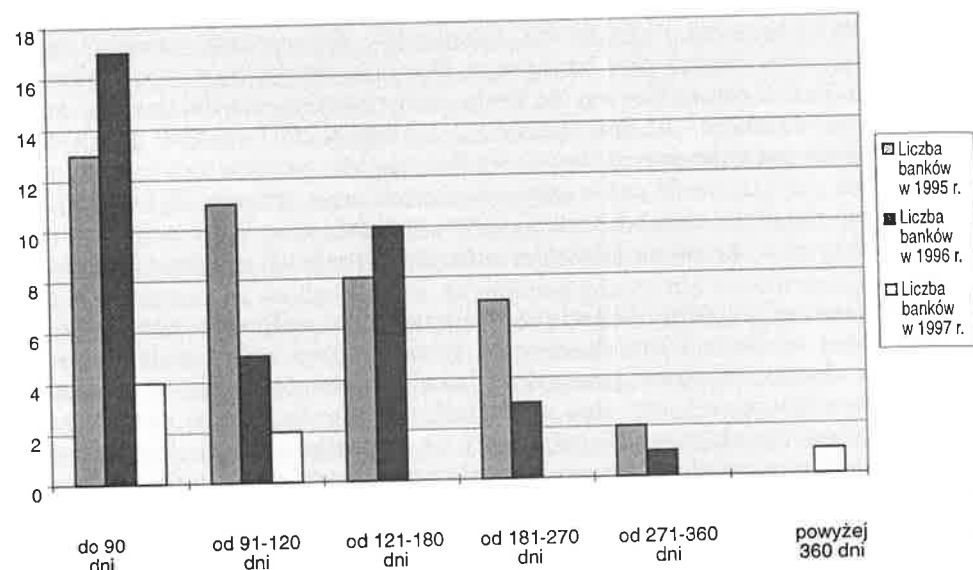
Zgodnie z dyrektywą realizacja roszczeń z tytułu depozytów powinna nastąpić w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym kompetentne organy stwierdziły, że instytucja finansowa nie jest w stanie wypełnić swojego zobowiązania wobec deponenta. Rozszerzenie limitu czasowego może nastąpić, w wyjątkowych wypadkach, na mocy zezwolenia kompetentnych organów i nie może przekroczyć 6 miesięcy³⁵⁾.

W znowelizowanej ustawie o BFG określone zostały dopuszczalne terminy poszczególnych operacji warunkujących wypłatę środków gwarantowanych, do których wykonania zobowiązany jest syndyk masy upadłości i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Łącznie wyżej wymienione terminy nie przekraczają określonych w dyrektywie 90 dni, przy czym ustawa o BFG nie przewiduje żadnych możliwości

przedłużenia ustalonych limitów czasowych. Przyjęte w polskim systemie rozwiązania są więc korzystniejsze dla deponentów banku od rozwiązań przyjętych w dyrektywie i bardziej mobilizujące dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Faktyczny czas oczekiwania deponentów na wypłatę kwot gwarantowanych, liczony od daty ogłoszenia upadłości do daty przekazania przez Fundusz środków na rachunek syndyka, przedstawia poniższy wykres³⁶⁾:

Wykres 6



W 34 bankach (40,5% ogólnej liczby banków), których upadłość ogłoszono w latach 1995–1997, czas oczekiwania deponentów na wypłatę kwot gwarantowanych nie przekraczał określonego w dyrektywie okresu 90 dni. W 46 bankach (54,8%) wyżej wymieniony okres oczekiwania deponentów wynosił od 91 dni do 270 dni, tzn. mieścił się w limitach czasowych dopuszczonych w dyrektywie w wyjątkowych wypadkach. W pozostałych 4 bankach (4,8%) okres ten przekraczał dopuszczone dyrektywą normy.

Prezentując powyższe dane, należy jednak podkreślić, iż w kolejnych latach obowiązywania systemu obserwuje się w polskim systemie gwarantowania depozytów wyraźną tendencję do skracania czasu oczekiwania deponentów na wypłatę kwot gwarantowanych, po ogłoszeniu upadłości banku. Poprawa ta jest efektem działań podejmowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (np. wprowadzenie jednolitych rozwiązań systemowych w zakresie sporządzania i analizy list, komputeryzacja tych prac), jak również wprowadzonych w znowelizowanej ustawie rozwiązań dyscyplinujących działalność syndyków masy upadłości w zakresie sporządzania list deponentów. W 1997 r. tylko w jednym banku (w którym

wstrzymano ustawowe działania gwarancyjne w związku z wydaniem przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania upadłościowego, ponieważ majątek banku nie wystarczał na zaspokojenie kosztów tego postępowania) okres oczekiwania deponentów na wypłatę należnych im środków pieniężnych wyniósł 446 dni. W pozostałych bankach okres ten wyniósł średnio 83 dni, a zatem nie odbiegał zasadniczo od normy określonej w dyrektywie.

Wydaje się zatem, że przyjęte dotychczas rozwiązania ustawowe, mające na celu skrócenie czasu realizacji gwarancji po ogłoszeniu upadłości banku, jak również rozwiązania systemowe i organizacyjne przyjęte w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, już obecnie gwarantują spełnienie wymogów określonych w dyrektywie UE.

IX. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

System gwarantowania depozytów, funkcjonujący w Polsce od 1995 r., jest istotnym osiągnięciem na drodze dostosowania polskiej bankowości do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. Mimo występowania dość istotnych rozbieżności w polskich rozwiązaniach systemowych w porównaniu z ustaleniami dyrektywy, proces dostosowawczy polskich regulacji w zakresie gwarantowania depozytów z regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej powinien być kontynuowany. Podyktowane jest to przede wszystkim koniecznością stworzenia polskim bankom warunków działania, które powinny być zbieżne z tymi, jakie zagwarantowano bankom działającym w krajach członkowskich, ale także koniecznością stworzenia polskiemu społeczeństwu większego bezpieczeństwa lokat w bankach i wzmocnienia tym samym zaufania do systemu bankowego.

Za zadanie priorytetowe i możliwe do wprowadzenia w najbliższych latach do polskiego systemu gwarantowania depozytów należy zatem uznać podwyższenie do końca 1999 r. kwoty gwarantowanej do 20.000 ECU. Jak wykazano w referacie, przy zachowaniu dotychczasowej struktury upadłości banków, wprowadzenie poziomu gwarancji w ww. wysokości nie spowoduje istotnego wzrostu obciążeń banków z tytułu wypłat kwot gwarantowanych. Większe negatywne skutki dla banków uczestniczących w polskim systemie gwarantowania depozytów, np. w postaci odpływu depozytów do banków zagranicznych, mogą powstać w sytuacji utrzymywania wysokości gwarancji na poziomie niższym od przyjętego w krajach członkowskich. W rozwiązaniach prawnych dotyczących podwyższania górnego poziomu gwarancji depozytów wskazane jest także rozważenie kwestii zmiany wielkości udziału własnego deponenta i progu kwoty gwarantowanej w 100 %, np. do równowartości 3.000 ECU.

Wprowadzenie w polskim systemie gwarantowania depozytów zasady równego traktowania instytucji kredytowych nie stanowi większego problemu. Odmienne rozwiązania w zakresie gwarantowania depozytów Banku Pekao SA, PKO BP i BGŻ SA zostały przyjęte na okres przejściowy i nie planuje się ich przedłużenia. Dostosowania do warunków dyrektywy wymagają natomiast dotychczasowe postanowienia dotyczące gwarancji Skarbu Państwa (ponad gwaran-

cje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego) za wkłady oszczędnościowe zgromadzone na książeczkach mieszkaniowych oraz imiennych rachunkach oszczędnościowo-kredytowych w bankach prowadzących kasy.

Wskazane byłoby przyjęcie w polskim systemie gwarantowania depozytów rozwiązania stosowanego w krajach członkowskich, umożliwiającego dokonywanie potrąceń (kompensat) wzajemnych roszczeń między deponentem i upadłym bankiem przy ustalaniu wysokości środków gwarantowanych. Rozwiązanie to jest korzystniejsze z punktu widzenia poprawności ustalania podstawy do obliczenia kwot gwarantowanych należnych deponentom, a także stwarza możliwość zmniejszenia zobowiązań gwarancyjnych Funduszu.

Wskazane byłoby również przyjęcie nowych rozwiązań prawnych w zakresie zawieszania działalności banków i uruchamiania systemu gwarantowania depozytów. Dotychczasowe rozwiązania oraz praktyka, jaka wykształciła się w związku z nimi, są nie do pogodzenia z wymogami określonymi w dyrektywie. Ponadto długotrwały okres niedostępności wkładów na rachunkach deponentów przyczynia się w konsekwencji do znacznego osłabienia skuteczności wprowadzonego systemu gwarantowania środków pieniężnych.

Maria Pawełska

Przypisy

- 1) Preambuła do Dyrektywy 94/19/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r., zwana dalej „dyrektywą”.
- 2) Art. 7 ust. 1 dyrektywy.
- 3) Art. 7 ust. 3 dyrektywy.
- 4) Art. 7 ust. 5 dyrektywy.
- 5) Por. W. Baka, *Polski sektor bankowy na tle bankowości europejskiej – w kierunku podwyższenia konkurencyjności*, Konferencja MSBiF, styczeń 1998 r.
- 6) Zob. *Polskie banki w drodze do Unii Europejskiej*, praca zbiorowa pod red. W. Jaworskiego, Warszawa 1997, s. 72.
- 7) Por. D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Warszawa 1996.
- 8) Art. 25 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z dnia 14 grudnia 1994 r. Dz.U. z 1995 r., nr 4, poz. 18 z późniejszymi zmianami, zwana dalej „ustawą o BFG”.
- 9) Art. 26 ust. 1 ustawy o BFG.
- 10) Suma środków pieniężnych zgromadzonych w bankach ustalona zgodnie z art. 25 ust. 2–4 ustawy o BFG, stanowiąca podstawę do ustalenia wysokości FOŚG.
- 11) Wykorzystanie FOŚG według stanu na dzień 28 lutego 1998 r.
- 12) Art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o BFG.
- 13) Dane Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.
- 14) Biuletyn Statystyczny Głównego Urzędu Statystycznego nr 1 (459), nr 10 (468), nr 12 (482), IV kwartał 1997 r. – dane nie publikowane.
- 15) Art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej; Dz.U. z 1988 r., nr 41, poz. 324 z późniejszymi zmianami.
- 16) Art. 3 ust. 1 dyrektywy.

- 17) Wyłączeniu podlegają m.in. wkłady instytucji finansowych, towarzystw ubezpieczeniowych, rządu i centralnych władz administracyjnych, funduszy emerytalnych i rentowych, właścicieli, menedżerów i dyrektorów instytucji kredytowej oraz ich rodzin, wkłady nieimienne, wkłady w walutach innych niż waluty krajów członkowskich lub ECU.
- 18) Wskaźnik uwzględnia zmiany, które zaistniały w sektorze w wyniku upadłości banków i uzyskania licencji przez nowe podmioty.
- 19) Art. 56 ust. 2, pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe; Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939.
- 20) Art. 4 pkt 1 dyrektywy.
- 21) Por. M. Grzybowski, M. Safjan, *Polski system gwarantowania depozytów bankowych, a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/ EWG*, „Glosa”, nr 5/1995.
- 22) Art. 1 ust. 1 dyrektywy.
- 23) Art. 7 ust. 2 dyrektywy oraz specyfikacja wyłączeń podana w przypisie 17.
- 24) Art. 2 pkt 2 ustawy o BFG.
- 25) Por. M. Grzybowski, M. Safjan, *Polski system...*, jw.
- 26) Art. 1 ust 4 dyrektywy.
- 27) Art. 2 pkt 3 ustawy o BFG.
- 28) Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. z 1996 r., nr 1, poz. 2.
- 29) Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze; Dz.U. z 1995 r., nr 54, poz. 288 i nr 133, poz. 654.
- 30) Dane uzyskane z Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej.
- 31) Art. 30 ust 1 pkt 3 ustawy powołanej w przypisie 28.
- 32) Art. 1 ust 3 dyrektywy.
- 33) Art. 2 pkt. 4 ustawy o BFG.
- 34) Dane Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.
- 35) Art. 10 ust 1 i 2 dyrektywy.
- 36) Dane Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

POLSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW A STANDARDY UNII EUROPEJSKIEJ

(Omówienie dyskusji)

Obowiązujący dziś w Polsce system gwarancji depozytów bankowych powstał wraz z rozpoczęciem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 1995 roku. Proces jego kształtowania nie został jednak jeszcze zakończony. Nadal najważniejszym celem jest osiągnięcie jak największej zgodności naszego systemu z wzorcowymi zasadami Unii Europejskiej, obowiązującymi w tej dziedzinie. Zagadnienie to, znane i analizowane właściwie od czasu powstania BFG, jest nadal niezwykle istotne dla Funduszu.

Z tego właśnie względu postanowiono poświęcić powyższej kwestii kolejne seminarium organizowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W dniu 12 marca 1998 roku w siedzibie BFG dyskutowano na temat *Prawnych i ekonomicznych aspektów dochodzenia do standardów Unii Europejskiej w dziedzinie gwarantowania depozytów*. Tradycyjnie do udziału w spotkaniu zaproszeni zostali czołowi eksperci bankowi oraz pracownicy BFG. Aspekty prawne przybliżyli w referacie tematycznym **prof. dr hab. Marek Safjan, dr Marek Grzybowski, mgr Katarzyna Borowska**, kwestie ekonomiczne zaś **mgr Maria Pawelska**.

W dyskusji oprócz referatów udział wzięli: **prof. Władysław Baka, prof. Władysław Jaworski, prof. Jan Szambelańczyk, Krystyna Góral, Tadeusz Żywczak, mec. Tomasz Narożny, dr hab. Jan K. Solarz, Bożena Chełmińska, mec. Andrzej Jankowski, Krzysztof Jabłoński, Grzegorz Wiaderek**.

Kwestia dostosowania polskich norm do standardów Unii według autorów pierwszego referatu wymaga stałego monitorowania. Dziś osiągnięto w tej mierze częściową zgodność co do rozwiązań prawnych. Polski system jest bowiem obligatoryjny, powszechny, określa minimalny poziom gwarancji, narzuca limity czasowe na pokrywanie roszczeń deponentów oraz określa podmioty wyłączone z ochrony. Niestety, wiele kwestii nie zostało jeszcze odpowiednio dostosowanych do regulacji UE. System nasz nie jest równy, opiera się na niejednakowych obciążeniach dla różnych grup banków, nie rozwiązano problemu polityki informowania klientów oraz terytorialności co do banków z krajów-członków Unii Europejskiej. Przede wszystkim jednak polski zakres gwarancji znacznie odbiega

od minimalnych wymogów europejskich. Aspekty ekonomiczne związane głównie z powiększaniem kwoty gwarantowanej przedstawiła **M. Pawelska** w drugim referacie. Z przeprowadzonych w nim analiz wynika, że wielokrotne podwyższenie kwot gwarantowanych nie musi oznaczać znacznego wzrostu wydatków. Przy ponad sześciokrotnym podwyższeniu poziomu gwarancji, czyli z poziomu 3.000 do 20.000 ECU dla banków upadłych w latach 1995–1997, wykorzystanie funduszu ochrony środków gwarantowanych wzrosłoby o ok. 24%. Z drugiej zaś strony brak stosownego podwyższenia kwoty będzie miał znaczny negatywny skutek dla polskich banków z uwagi, na przykład, na odpływ depozytów do banków zagranicznych o wyższym poziomie gwarancji.

Uczestnicy dyskusji zgodzili się co do konieczności jak najszybszego podniesienia poziomu kwoty gwarantowanej. Zwrócono przy tym uwagę na brak czasu dla dostosowań stopniowych, a także na specyfikę polskiego prawa – długi i mało elastyczny proces legislacyjny. Dlatego też najlepszym rozwiązaniem byłoby skokowe podwyższenie kwoty, aby w jak najkrótszym czasie osiągnąć poziom wymagany obecnie przez Unię Europejską.

Dyskusyjna jest nie tylko wielkość kwoty gwarantowanej, ale i zakres podmiotowy systemu gwarantowania. Zgodnie z dyrektywą Unii Europejskiej 94/19/EEC żadna instytucja kredytowa nie może przyjmować wkładów, jeśli nie jest członkiem przynajmniej jednego systemu gwarantowania. Polski system prawny nie odnosi systemu gwarantowania do wszystkich instytucji finansowych upoważnionych do prowadzenia działalności depozytowo-kredytowej, a jedynie do banków. I tak na przykład spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK) są wyłączone bezpośrednio z systemu gwarantowania. Zapewnia się im natomiast ochronę pośrednią poprzez lokaty kas w bankach objętych ochroną BFG. W zasadzie jest to zgodne z dyrektywą, ponieważż pojęcie „instytucji kredytowej” nie obejmuje tych podmiotów, świadczących usługi jedynie dla swoich członków, a nie ogółu społeczeństwa. Nie mogą być one zatem objęte gwarancjami Funduszu (**mec. A. Jankowski, K. Jabłoński**).

Jak daleko zatem można się posuwać w rozszerzaniu systemu gwarancji na inne instytucje? Autorzy pierwszego referatu (**prof. M. Safjan, dr M. Grzybowski i K. Borowska**) opowiedzieli się raczej za włączeniem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do systemu gwarantowania depozytów. Świadczą one usługi charakterystyczne dla instytucji kredytowych, więc powinny przynależeć do przynajmniej jednego systemu gwarantowania. Tym bardziej że pojawiają się wątpliwości, czy Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, sprawująca nadzór nad kasami, oraz fundusz stabilizacyjny utworzony przez nią w celu zapewnienia stabilności finansowej kas stanowią alternatywny system zapewniający ochronę co najmniej na poziomie gwarantowanym przez oficjalnie uznany system gwarancji. Z tego względu mogłoby się wydawać, że objęcie wkładów w SKOK-ach ochroną w systemie BFG jest uzasadnione.

Wiele wątpliwości co do zakresu gwarancji dotyczy także kwestii sytuacji banków spółdzielczych po konsolidacji sprawozdań finansowych, które – zgodnie z ustawą o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ – będą miały dwa systemy gwarantowania: jeden w ramach BFG i drugi zapewniający płynność oraz wypłacalność przez banki regionalne. Jest dyskusyjne, czy system stworzony przez banki regionalne dla zrzeszonych w nich banków spółdzielczych będzie równorzędny i alternatywny w rozumieniu dyrektywy Unii Europejskiej (**prof. M. Safjan**). Jeśli tak, to w świetle dyrektywy przynależność do jednego systemu ochrony zwalniałaby bank spółdzielczy z obowiązku uczestniczenia w ustawowym systemie BFG.

Ewentualne rozszerzanie zakresu gwarancji należy rozpatrywać także w świetle dosyć nowej regulacji UE z marca 1997 roku w sprawie systemów rekompensaty inwestorom. W nowej dyrektywie krąg podmiotowy jest szerszy o firmy inwestycyjne, czyli osoby prawne, których przedmiotem działalności jest profesjonalne świadczenie usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich (w myśl dyrektywy 93/22/EEC), ale obejmuje również instytucje kredytowe świadczące usługi inwestycyjne. W ich przypadku mogą zatem powstać wątpliwości, czy kwoty w nich złożone mają charakter depozytu, czy też są związane z inwestowaniem. Można również spojrzeć na to zagadnienie znacznie szerzej – w jaki sposób gwarantować wszelkie rachunki prowadzone przez banki (**K. Borowska**). Patrząc perspektywicznie, będziemy musieli zatem dostosować wkrótce nasze prawo w zakresie systemów rekompensaty inwestorom. W związku z tym nasuwają się następujące rozwiązania:

- ❖ wprowadzenie całkowicie oddzielnego systemu gwarancji dla inwestorów,
- ❖ przekształcenie obecnego systemu gwarancji w system wypłat wszystkich zobowiązań tak, aby gwarantował środki chronione przez obydwie dyrektywy,
- ❖ rozszerzenie pojęcia deponent w ustawie o BFG, a więc objęcie systemem gwarantowania zarówno depozytów (w obecnym znaczeniu), jak i usług inwestycyjnych, świadczonych przez instytucje kredytowe (rozwiązanie to nie spełniałoby w całości wymogów dyrektywy z 1997 roku, gdyż poza systemem mogłyby powstać rachunki inwestycyjne prowadzone przez niebankowe instytucje finansowe).

W Polsce mógłby zatem powstać odrębny fundusz gwarancyjny, gdyby jego tworzeniem i administrowaniem zajął się BFG (**T. Żywczak**). Innym wyjściem wg **prof. W. Baki** byłoby przejście przez BFG funkcji ochrony inwestorów. Wówczas Fundusz przekształciłby się w fundusz bankowo-inwestycyjny.

Podczas dyskusji pojawiło się także pytanie, czy nie należałoby zrewolucjonizować podejścia do niezwykle ważnej kwestii „niedostępności wkładu”. Z pozoru działalność Funduszu jest zgodna z dyrektywą, jednakże rzeczywistość okazuje się być zgoła inna ze względu na przewlekły proces likwidacji lub zbyt długi okres

zawieszenia banku. **Prof. W. Baka** poddał pod rozważenie propozycję wypłat kwot gwarantowanych już w okresie zawieszenia banku. Obecna sytuacja, gdy deponent czeka ponad rok na wypłatę środków gwarantowanych, jest bowiem nie do przyjęcia. Należałoby w tym celu wypracować strategię działania oraz rozliczeń z bankami składającymi się na fundusz ochrony środków gwarantowanych, w przypadku gdy Fundusz wypłacił środki gwarantowane, a nie dochodzi do upadłości (**prof. J. Szambelańczyk**). Byłoby to jednak możliwe jedynie przy naruszeniu zasady rozdziału funduszu pomocowego i funduszu środków gwarantowanych.

Polskie rozwiązania nie spełniają także wymagań dyrektywy w zakresie dostępu do informacji. Chodzi tu o czynny obowiązek zapewnienia klientom banku dostępu do wszystkich niezbędnych informacji, związanych z systemem gwarancji wkładów w danej instytucji. Jednocześnie stworzono możliwość ograniczenia reklamy systemów gwarantowania. Obecna ustawa o BFG nie reguluje tych kwestii. Nie zawiera obowiązku informowania klientów banku o objęciu ich systemem zabezpieczania, o limitach gwarancji czy zasadach wypłat. Brak także ograniczeń w zakresie reklamy systemów gwarantowania. Dziś możemy się jedynie powoływać na ogólne rozwiązania ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i reklamie. Powyższe problemy mogą stać się dużo wyraźniejsze przy rozwoju umownych systemów gwarantowania (**prof. M. Safjan**). Także w związku z problemem zmniejszenia od 1999 roku skali gwarancji dla trzech banków (PeKaO SA, PKO BP, BGŻ SA) wydaje się istotne, aby wprowadzić stosowny zakaz konkurowania (**dr J. Solarz**).

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię poruszoną w toku dyskusji. **M. Pawelska** w swoim referacie podkreśliła, że ze względów ekonomicznych nie ma znaczenia ewentualne zwolnienie filii (oddziałów) banków zagranicznych państw członkowskich UE z obowiązkowej przynależności do polskiego systemu gwarantowania. Byłoby to zgodne z obowiązującym zróżnicowaniem w ramach zasady terytorialności. Jak dotąd, wszystkie oddziały banków zagranicznych traktowane są w Polsce jednakowo bez względu na kraj pochodzenia. Z drugiej jednak strony jest możliwe przekształcenie na przykład Banku Śląskiego SA czy WBK SA o większościowych udziałach banków zagranicznych w oddziały banków zagranicznych w Polsce. Wówczas problem ten może okazać się dużo poważniejszy (**T. Żywczak**). Ponadto europejskie prawo stowarzyszeniowe ma pierwszeństwo przed krajowym prawem bankowym. Należałoby zatem jeszcze przez integracją z Unią Europejską doprowadzić do rozwiązania kwestii oddziałów banków krajów członkowskich (**dr J. Solarz**).

Przedstawione referaty tematyczne oraz dyskusja uświadomiły konieczność dalszych zmian w dostosowaniu polskiego systemu gwarancyjnego do rozwiązań europejskich. Wprawdzie przystąpienie Polski do UE nastąpi nie wcześniej niż w 2003, ale już od 1999 roku w wyniku porozumień z OECD możliwe będzie

bezlencyjne organizowanie oddziałów banków zagranicznych w Polsce, a od 2000 roku lokowanie depozytów w bankach za granicą. W związku z tym pierwszorzędną sprawą dla konkurencyjności polskich banków będzie różnica w kwestii skali gwarancji obowiązującej w instytucjach polskich i zagranicznych. Tym bardziej iż kraje, których banki obecne są już w Polsce, mają bardzo wysoki poziom gwarancji depozytów – często dużo wyższy od minimum przyjętego w dyrektywie.

W podsumowaniu **prof. M. Safjan** podkreślił istniejący nadal niezadowalający stan harmonizacji polskiego prawa z dyrektywami Unii. W toku pełnego dostosowania do standardów UE powinno się nie tylko zintensyfikować prace nad pełnym dostosowaniem naszych rozwiązań do standardów europejskich, ale także należy rozważać ewentualne zmiany działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w tym koncepcji ustawy o BFG.

Opracowały: Joanna Majewska, Beata Zdanowicz

Konsultacje dla banków

Dariusz Lewandowski
Dyrektor Departamentu Rewizji
Narodowego Banku Polskiego

AUDYT WEWNĘTRZNY BANKU

I. ZNACZENIE KONTROLI W BANKOWOŚCI

W dzisiejszych czasach, kiedy banki porównywane są do finansowych domów towarowych ze względu na multiproductową ofertę dla swoich klientów, kiedy konkurencja „wypycha” różne podmioty z rynku, gdy wreszcie marże ze względu na ową konkurencję stają się jak grubość ostrza żyłki, każdy przyzna, że kontrola nabiera dużego znaczenia.

Duże transfery pieniędzy przepływające przez banki narażają je na ryzyka i defraudację. Każda pojedyncza transakcja bankowa jest złożona z wielu etapów cząstkowych¹⁾. Każdy etap to narażenie na określone ryzyko.

Konieczność wzmożonej kontroli powodują także nowe produkty, instrumenty i usługi bankowe oferowane klientom oraz fakt, że banki, szczególnie uniwersalne, funkcjonują na podstawie środków finansowych przyjętych od szeroko rozumianych deponentów. Na skutek silnej konkurencji – również ze strony podmiotów niefinansowych oraz innych podmiotów nieregulowanych – następuje często nadmierna liberalizacja procedur wewnętrznych banków. Podobnie jak i w innych działach gospodarki również w bankowości można zaobserwować nienadążanie przepisów prawnych oraz pewne luki w prawie. Banki – silniej niż inne podmioty funkcjonujące w gospodarce rynkowej – są uzależnione wzajemnie od siebie (lokaty międzybankowe, wzajemne gwarancje, pożyczki podporządkowane). Upadek jednego banku może w efekcie domina powodować problemy całego sektora bankowego. Jeżeli dodać do tego brak wyspecjalizowanego personelu oraz fachowego kierownictwa, to łatwo dostrzeżemy konieczność kontroli.

Należy pamiętać, iż wraz z globalizacją rynków i usług finansowych wzrasta ryzyko systemowe. Wzrasta także znaczenie banków z silnie rozbudowanymi pozycjami pozabilansowymi, które niosą nowe, słabo rozpoznane ryzyka. Wykorzystanie instrumentów pochodnych często powoduje, że sprawozdania finansowe nie oddają rzeczywistej pozycji ryzyka danej instytucji. W takich sytuacjach sprawozdawczość staje się mniej przydatna do oceny ryzyka, bezpieczeństwa i wiarygodności finansowej banku. Należy także podkreślić, iż banki pełnią centralną rolę w mechanizmie płatniczym, rozliczaniu i kredytowaniu gospo-

darki, sprawnym przeprowadzaniu alokacji zasobów finansowych w gospodarce, strzeżeniu majątku ludności, przeprowadzaniu procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce. Jak wszystkie instytucje finansowe banki są szczególnie narażone na defraudację.

W tym miejscu spróbujmy jedynie hasłowo przedstawić *najważniejsze funkcje kontroli w bankowości*. Oto niektóre z nich:

- ❖ Budowa i umacnianie zaufania publicznego do instytucji bankowych.
- ❖ Ochrona infrastruktury finansowej.
- ❖ Budowa stabilnego, bezpiecznego i wiarygodnego systemu bankowego.
- ❖ Pomiar, monitoring i analiza podejmowanych przez bank ryzyk.
- ❖ Ochrona i zabezpieczenie przed nadużyciami i nieuczciwymi praktykami.
- ❖ Ochrona majątku banku.
- ❖ Motywowanie do przestrzegania zasad i norm prawa oraz regulacji ostrożnościowych.
- ❖ Doskonalenie procedur zarządzania bankiem.
- ❖ Dokumentowanie zdarzeń, faktów oraz wszelkich nadużyć.
- ❖ Podwyższanie jakości świadczonych usług oraz bezpieczeństwa funkcjonowania banku.

Ponieważ działalność bankowa nabiera coraz bardziej złożonego charakteru, zarówno w skali krajowej jak i międzynarodowej, zadania inspektorów nadzoru bankowego oraz audytorów wewnętrznych i zewnętrznych są coraz bardziej wymagające. W wielu aspektach inspektorzy nadzoru bankowego i audytorzy wewnętrzni i zewnętrzni stają w obliczu podobnego wyzwania, a ich role są coraz bardziej postrzegane jako uzupełniające. Nie tylko inspektorzy nadzoru opierają się w coraz większym stopniu na wynikach pracy audytorów, lecz coraz częściej zwracają się do profesji księgowej o podjęcie dodatkowych zadań, które przyczyniają się do wypełnienia ich obowiązków nadzorczych. Jednocześnie audytorzy przy wypełnianiu swoich funkcji zwracają się do inspektorów nadzoru o informacje, które mogą pomóc w efektywniejszym wykonywaniu ich zadań.

Trzy strony odgrywają rolę i ponoszą odpowiedzialność za podyktowane względami ostrożności prowadzenie działalności bankowej, a mianowicie, zarząd banku i kontrola wewnętrzna jako narzędzie współzarządzania bankiem, audytorzy z zewnątrz danego banku oraz władze nadzorcze. Role i zakres odpowiedzialności każdego uczestnika w różnych krajach są wyznaczone zarówno przez prawo, jak i zwyczaj.

II. WYZWANIA DLA AUDYTORÓW WEWNĘTRZNYCH – ŚRODOWISKO PRACY AUDYTORA

Kontrola wewnętrzna jest procesem wykonywanym przez zarząd, wyższe kierownictwo i wszystkie szczeble personelu. Nie jest to wyłącznie procedura lub polityka stosowana w określonym czasie, lecz raczej ciągle działanie w całym banku. Główne cele procesu kontroli wewnętrznej to:

- ❖ skuteczność i efektywność operacji (cele operacyjne),
- ❖ rzetelność i kompletność informacji finansowych i zarządczych (cele informacyjne),
- ❖ zgodność z obowiązującymi przepisami i regulacjami (legalność).

Cele operacyjne kontroli wewnętrznej odnoszą się do skuteczności i efektywności banku w wykorzystywaniu jego aktywów i innych środków, oraz w zabezpieczeniu banku przed stratami. Proces kontroli wewnętrznej ma zapewnić, że personel w całej organizacji będzie uczciwie pracował na rzecz osiągnięcia przez bank swoich celów, unikając nadmiernych lub niepotrzebnych kosztów oraz nie stawiając innych interesów (np. pracowników, klientów) przed interesami banku.

Cele informacyjne dotyczą przygotowywania w odpowiednim czasie rzetelnych raportów, niezbędnych dla podejmowania decyzji w banku. Dotyczy to również konieczności rzetelnego sporządzania bilansu, innych dokumentów finansowych i oświadczeń. Informacje otrzymywane przez kierownictwo, zarząd, akcjonariuszy i nadzór bankowy powinny być rzetelne i odpowiedniej jakości, tak aby odbiorcy mogli się na nich opierać przy podejmowaniu decyzji. Termin „rzetelność”, w odniesieniu do oświadczeń finansowych, oznacza przygotowywanie ich w sposób uczciwy i na podstawie wyczerpujących, dobrze zdefiniowanych zasad i przepisów księgowych.

Cel legalności polega na zapewnieniu, że wszystkie działania banku są przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami, wymaganiami nadzoru oraz wewnętrznymi procedurami i polityką banku.

Historycznie audyt był bardzo utajniony ze względu na delikatność materii oraz tajemnice firmy. Personel był dobierany z wewnątrz instytucji (szefowie też). Nie sięgał po pomoc z zewnątrz departamentu, a tym bardziej instytucji. To się zmienia, gdyż decyzje zarządcze muszą być elastyczne, efektywne kosztowo oraz eksperckie, dostarczane z wewnątrz, ale i spoza organizacji. Pojawia się nowy zbiór wymagań jak specjalistyczna wiedza techniczna, profesjonalny warsztat audytora, umiejętność komunikacji, podejmowanie decyzji, umiejętność analizy ryzyk, umiejętność pomiaru ryzyk. Często twierdzi się, że jeżeli audyt zbuduje biznesowo zorientowane procedury szybko, sprawnie, to przetrwa on i cała instytucja. Nowe oczekiwania wymuszają nowoczesne podejście. Każdy zatrudniony, każdy produkt/usługa to tryby całego mechanizmu kontroli. Nowe wymagania i oczekiwania często doprowadzają i będą doprowadzać do konfliktu interesów z tym, co do dzisiaj traktowano jako tradycyjną rolę audytora. Jeżeli od audytora wymaga się: wypełniania jego własnych celów/praktyk, zadań, efektywności oraz przesądzania typu dobre czy złe, winny-niewinny, jak i sprostania wymogom kierownictwa (rodzaj doradztwa, konsultacji w zakresie poprawności operacji strategii implementacji zmian), to może to powodować problemy.

Istotnego znaczenia nabiera samoocena w zakresie kontroli – proces, w którym każda jednostka/oddział diagnozował zagadnienia kontroli pod kątem zapewnienia jej lepszej jakości i osiągnięcia wymaganych celów całej organizacji. Ten proces trzeba w pełni adaptować i wprowadzać do praktyki. Audytor winien być

trenerem w tym procesie. Wskazuje on, jak dodatkowo wzmacniać procedury, jak brać tę większą odpowiedzialność za ich własne systemy kontrolne. Brak promowania mechanizmu samooceny w zakresie kontroli na każdym stanowisku będzie powodował coraz większe obciążenie pracą i odpowiedzialnością audytora. Zasoby kadrowe to nowy imperatyw dla audytu. Moim zdaniem kadry dla audytu muszą być najlepsze.

Do najważniejszych elementów oceny efektywności funkcji audytu wewnętrznego zalicza się:

- ❖ Zakres konstruktywnego doradztwa biznesowego.
- ❖ Zdolność i możliwość implementacji i egzekwowania zaleceń.
- ❖ Ilość istotnych merytorycznie wykryć/identyfikacji problemów i nadużyć.
- ❖ Realizacja rocznego planu kontroli.
- ❖ Czas inspekcji (przygotowanie – inspekcja właściwa – zakończenie).
- ❖ Okres potrzebny na sporządzenie raportu.

W hierarchii zakresu odpowiedzialności audytora wewnętrznego do najważniejszych zagadnień zaliczamy:

- ❖ Dochodzenie w zakresie nadużyć wewnętrznych.
- ❖ Przeglądy w zakresie portfela kredytowego.
- ❖ Przestrzeganie przepisów nakładanych przez regulatorów wewnętrznych.
- ❖ Bezpieczeństwo banku (zabezpieczenia).
- ❖ Inwestycje dotyczące kredytów.
- ❖ Potwierdzenia bankowe.
- ❖ Bezpieczeństwo danych.
- ❖ Zarządzanie ryzykiem.
- ❖ Plany awaryjne dla systemów informatycznych.

Próba definiowania audytu wewnętrznego mogłaby wyglądać następująco:

- ❖ Aktywny partner w prowadzeniu biznesu.
- ❖ Proaktywny partner w tworzeniu i zapewnianie właściwego funkcjonowania efektywnego procesu zarządzania ryzykiem.
- ❖ Dostawca usług wprowadzających nową wartość pomagających kierownictwu osiągnąć strategiczne cele przyjęte dla organizacji.
- ❖ Niezależna funkcja w zakresie oceny i doradztwa radzie i zarządowi co do adekwatności i skuteczności procedur i systemów kontrolnych oraz ich funkcjonowania maksymalizującego efektywność organizacji i minimalizującego ryzyka.
- ❖ Narzędzie kontroli biznesu. Podstawowy cel to analiza, weryfikacje i ocena systemów kontroli wewnętrznych oraz formułowanie zaleceń i rekomendacji w celu poprawy/ulepszenia pracy.
- ❖ Kontrola przestrzegania wewnętrznych procedur operacyjnych, systemów kontroli w zakresie zarządzania ryzykiem, przepisów regulatorów w celu poprawienia jakości operacji.

- ❖ Funkcja identyfikująca ryzyko, badająca jakość kontroli, zapewniająca, że właściwe procedury istnieją i są przestrzegane.
- ❖ Audyt – naczelnie miejsce „na radarze” kierownictwa.
- ❖ Audyt ma zabezpieczać przed wszelkimi „turbulencjami” wewnątrz organizacji, zachować ją w ramach jej podstaw.

Efektywną pracę departamentu audytu zapewnia utalentowany personel (profesjoniści), zaufanie i poparcie naczelnego kierownictwa, właściwie ukierunkowany rozwój kariery zawodowej, odpowiednie kierownictwo oraz właściwe usytuowanie i renoma departamentu wewnątrz organizacji.

III. OMÓWIENIE MIĘDZYNARODOWYCH ZASAD I STANDARDÓW DLA BANKOWYCH AUDYTORÓW WEWNĘTRZNYCH

Ze względu na duże zainteresowanie problematyką wewnętrznego audytu bankowego pragnę przybliżyć międzynarodowe zasady i standardy w tym zakresie. Sądzę, że wdrożenie ich do codziennej praktyki bankowości również w polskich warunkach przyczyniłoby się do znacznej poprawy efektywności działających już w wielu bankach pionów kontrolnych. Zasady te mogą okazać się również pożyteczne dla banków, które dopiero przygotowują się do tworzenia niezależnego audytu bankowego²⁾.

Podstawowe zasady

Audyt wewnętrzny jest jedną z funkcji zarządzania bankiem, która niezależnie ocenia adekwatność, prawidłowość, efektywność i wydajność operacyjną systemów kontroli wewnątrz organizacji oraz jakość i prawidłowość przeprowadzanych operacji bankowych³⁾. Systemy kontroli składają się z planu organizacyjnego oraz z metod i technik badawczych nakierowanych na:

- ❖ dostarczenie wiarygodnego zapewnienia o prawidłowym zabezpieczeniu i bezpieczeństwie istniejących aktywów,
- ❖ zbadanie, czy generowane w banku informacje finansowe oraz pozostałe informacje są terminowe, a przede wszystkim wiarygodne,
- ❖ sprawdzanie, czy błędy oraz nieprawidłowości są wykrywane oraz czy są podejmowane natychmiastowe działania naprawcze lub korygujące,
- ❖ promowanie wydajności i efektywności operacyjnej,
- ❖ badanie prawidłowości postępowania i przestrzegania wewnętrznych zasad strategii, polityki, zarządzeń, regulacji oraz zdroworozsądkowych zasad sztuki bankowej.

Standardy

Przedstawione poniżej standardy mają podstawowe znaczenie dla profesjonalnego i niezależnego funkcjonowania funkcji audytu i samego audytora w banku.

Standardy organizacyjne

Organizacja musi zapewnić warunki oraz stworzyć właściwy klimat do swobodnego i niezależnego wykonywania obowiązków przez audytora oraz stworzyć odpowiednie warunki, w których funkcja audytu może sprostać wymogom i standardom audytu bankowego. Organizacja musi wymagać i zobligować kierownictwo do formalnego odpowiadania na wszelkie wykryte przez audytorów nieprawidłowości i nadużycia oraz podejmowania stosownych działań zaradczych. Organizacja winna zapewnić w wewnętrznym systemie kontrolnym możliwość pomiaru jakości i efektywności audytu.

Standardy osobowe

Audytor wewnętrzny powinien:

- ❖ posiadać stosowne przygotowanie zawodowe oraz praktykę zawodową; utrzymywać swoje umiejętności techniczne poprzez ustawiczne kształcenie;
- ❖ zachowywać obiektywność i niezależność w prezentowaniu wszelkich wykrytych nieprawidłowości oraz precyzyjnie i jasno opisywać fakty dotyczące opisywanych nieprawidłowości;
- ❖ zachowywać tajemnicę bankową oraz traktować wszelkie informacje zdobyte podczas badań jako otoczone tajemnicą;
- ❖ angażować się jedynie w czynności, które nie stoją w konflikcie z szeroko traktowanym interesem całej organizacji;
- ❖ wykonywać swoje badania zgodnie z powszechnie przyjętymi i akceptowanymi praktykami w dziedzinie audytu;
- ❖ zachować lojalność, identyfikację z firmą;
- ❖ unikać wszelkich stosunków, układów, czynności, które mogą nawet w domyśle rzucać cień na lojalność audytora wewnętrznego; posiadać umiejętność postępowania z ludźmi i efektywnego komunikowania się z nimi.

Audytorzy wewnętrzni powinni być niezależni od działalności, którą kontrolują. Niezależność pozwala im na wydawanie bezstronnych i pozbawionych tendencyjności osądów, co jest warunkiem koniecznym do poprawnego przeprowadzania kontroli. Niezależność jest uzyskiwana dzięki wysokiemu statusowi Departamentu Audytu Wewnętrznego – DAW – w banku oraz jego obiektywizmowi. Audytorzy wewnętrzni powinni mieć wsparcie ze strony naczelnego kierownictwa i zarządu, aby mogli uzyskać współpracę badanych podmiotów i wykonać swoją pracę bez żadnych ingerencji.

Plan audytu powinien:

- ❖ być sporządzony w formie pisemnej oraz zaprezentowany w formie umożliwiającej jego przegląd i ocenę przez komitet audytu, biegłych rewidentów, nadzorców bankowych, którzy będą badać i oceniać adekwatność i pokrycie poszczególnych operacji bankowych badaniami audytorskimi;

- ❖ zawierać katalog czynności kontrolnych dotyczący wszystkich ważnych obszarów działalności banku, sklasyfikowanych w logiczne segmenty;
- ❖ uwzględniać ocenę kontroli w zakresie nowych systemów oraz znaczących modyfikacji funkcjonujących systemów, zanim zostaną zaimplementowane jako obowiązujące systemy operacyjne;
- ❖ odnosić się do posiadanych zasobów ludzkich, celów i przesłanek audytu, kosztów audytu.

Plan audytu nie może zawierać szczegółowych zasad i procedur badań, metodologii wyboru i badania próbki, zakresu testów i innych detali. Wszelkie szczegółowe rozwiązania będą kształtowane dopiero na etapie badań – po przyjrzeniu się skali problemu i materialnej istotności zjawiska.

Częstotliwość audytu powinna być warunkowana przede wszystkim: czynnikami ryzyka, tj. stopniem ryzyka, skalą i wolumenem operacji, fachowością personelu przeprowadzającego operacje, doświadczeniem banku w tych operacjach, potrzebami kierownictwa w zakresie informacji z danego obszaru, potrzebą akcentowania świadomości wobec kontrolowanych o istnieniu audytora w banku, wynikami ostatnio prowadzonych badań audytorskich.

Wiarygodność audytu zależy w dużym stopniu od charakteru i jakości zebranych materiałów dowodowych (popierających wyniki badań). Kompetentność zebranych dowodów oznacza tu właściwość, ważność i wiarygodność. Wystarczalność jest tu standardem ilościowym, kompetentność zaś jakościowym. Oba te standardy zapewniają wiarygodność audytu. Kompetentność dowodów zależy w dużym stopniu od procedur zastosowanych do badań. Bezpośrednia wiedza zdobyta podczas inspekcji czy też poprzez obserwację bezpośrednią audytora jest znacznie bardziej przydatna i wiarygodna niż informacja zdobyta od osób trzecich, z nadsyłanych potwierdzeń czy zapisów księgowych. Jakość zebranych i dostarczonych materiałów potwierdzających i dokumentujących badania świadczy o profesjonalizmie, sprawności i skuteczności audytorów.

Każda faza audytu jak również praca każdego z audytorów powinny być oceniane przez kierownika (starszego doświadczeniem czy stażem). Kierownictwo pionu audytorów powinno dokonywać cyklicznych przeglądów harmonogramu audytu, kwestionariuszy i dokumentacji roboczej gromadzonej przez audytorów, oceniać sposób i zakres planowania. Kierownictwo musi być przekonane, iż audytorzy rozumieją obszary i czynności, które mają kontrolować, oraz procedury kontrolne, które będą stosować. Osoba kierująca całą inspekcją, jak również kierujący badaniem poszczególnych obszarów winni każdorazowo po zakończeniu badań dokonać dokładnego przeglądu prac pod kątem prawidłowości wybranych procedur, odpowiedniej liczby i jakości przeprowadzonych testów, głębi badań, odpowiedniości i wystarczalności zebranych informacji dokumentujących określone zarzuty, materialnej istotności zarzutów, sposobu oceny pewnych zdarzeń. Kierujący audytem powinien dokonywać na bieżąco oceny postępu prac. Wszelkie badania, przeglądy winny być dokumentowane.

Standardy komunikacyjne

Audytor jest zobowiązany przygotować formalny raport o zakresie i rezultatach przeprowadzonego audytu. Każdy audyt powinien zawierać: opinię na temat adekwatności, odpowiedniości oraz skuteczności systemów kontroli oraz jakości przeprowadzanych operacji bankowych; stopień realizacji i przestrzegania zaleceń udzielonych podczas ostatniej inspekcji; wyjaśnienie i podanie przyczyn w przypadku, kiedy opinia nie może być wydana. Jeżeli wydana opinia zawiera zastrzeżenia i wskazuje na nieprawidłowości, to w audycie należy wskazać wszelkie narażenia na ryzyko (z podaniem rodzajów tych ryzyk i zagrożeń), które mogą wystąpić, jeżeli nie zostaną podjęte stosowne działania zaradcze. Audytor powinien wskazywać na nieprawidłowości oraz komunikować się we właściwym czasie z dyrektorami odpowiedzialnymi za podjęcie środków zaradczych.

Stopień szczegółowości prezentowanych uchybień zależy od indywidualnego osądu audytora oraz od preferencji kierownictwa. Niektórzy audytorzy preferują jedynie raportowanie poważniejszych uchybień, co może być oceniane przez kierownictwo negatywnie. Bez raportu kierownictwo nie posiada przeświadczenia o prawidłowości systemów kontroli w banku i może jedynie domniemywać o zadowalającej jakości tych systemów. Raportowanie jedynie znacznych nadużyć wprowadza kierownictwo w błąd i może czasem powodować nieporozumienia. Niekiedy kierownictwo wymaga raportowania jedynie ważnych jakościowo czy wartościowo nieprawidłowości, innym razem żąda ujawniania wszystkich uchybień wykrytych podczas badania, niezależnie od poziomu ich potencjalnego zagrożenia dla banku. Audytorzy muszą jednak zawsze pamiętać, iż ich ostateczna odpowiedzialność polega na zbadaniu, wykryciu i prezentacji, czyli zwróceniu uwagi kierownictwa oraz rady banku na wszystkie nieprawidłowości o większym, materialnym znaczeniu.

Przedstawianie opinii i oceny przez audytora nakłada na niego dużą odpowiedzialność, stąd tak ważna jest precyzja i fachowość. Język i słownictwo stosowane w opiniach audytorskich powinny być standardowe w celu zminimalizowania niedomówień i nieścisłości oraz prezentowania faktów, zdarzeń i okoliczności, które wymagają podjęcia działań zaradczych. Często sugeruje się, aby formułowanie opinii budowane było w następujący sposób: „*Według naszej opinii (przedmiot audytu) procedury operacyjne oraz księgowe zawierają standardy i praktyki konieczne do zapewnienia właściwej oraz skutecznej kontroli. Również według naszej opinii stopień przestrzegania tych procedur zapewniał efektywny poziom kontroli podczas naszej inspekcji (okres audytu). Jakość operacji przeprowadzanych przez bank oceniamy jako zadowalającą*”. W przypadku formułowania przeciwnej opinii, krytycznie oceniającej jakość wewnętrznych systemów kontroli, audytor powinien wskazać na obszary zagrożenia oraz ekspozycje na ryzyko, które powstaną, jeżeli nie zostaną podjęte działania zaradcze. Ryzyko akceptowalne mierzy stopień, do którego ekspozycje mogą nie być objęte ścisłą kontrolą. Wszystkie ekspozycje znajdujące się poza tym obszarem winny być

kontrolowane. Pożyteczne może być zapamiętanie relacji *ekspozycje minus kontrola równa się ryzyko*.

Standardy zasadniczo nie wymagają od audytora rekomendowania działań naprawczych. W praktyce jednak audytorzy często rekomendują podjęcie działań zaradczych wiedząc, że takie są oczekiwania ich kierownictwa. Świadczy to o profesjonalizmie audytora, jego lojalności oraz trosce o interes instytucji. Audytor ma rekomendować działania, które będą służyły poprawieniu procedur kontrolnych w celu uczynienia kontroli wewnętrznych adekwatnymi, skutecznymi i efektywnymi. Musi być bardzo ostrożny w sugerowaniu działań i mieć wspólnie z kierownictwem świadomość, iż jego sugestie są tylko jedną z metod poprawienia jakości kontroli w banku oraz ograniczonego wpływu i odpowiedzialności.

Od audytora nie należy oczekiwać działań operacyjnych typu przeksięgowywanie, ponowna wycena pewnych składników majątku, pisanie nowych procedur.

Projekt ostatecznego raportu powinien być udostępniony kierownikowi odpowiedzialnemu za operację, które były przedmiotem kontroli (dyrektor kredytów, treasurer). Wszystkie opisane nieprawidłowości powinny być wstępnie z nim przedyskutowane jeszcze przed ostatecznym zaprezentowaniem raportu kierownictwu. Należy wyjaśnić wszelkie sprawy sporne, uchybienia i nieprawidłowości. Dobrze jest zostawić pewien margines czasu na uzupełnienie wyjaśnień czy dokumentów. Dokonanie uzgodnień przed prezentacją raportu ustrzeże przed przedstawieniem nie sprawdzonych lub niepewnych zdarzeń, zapewni jasność i pełną wiarygodność raportu i samego audytora, pozwoli doprecyzować język audytu i w pełni odpowiedzialnie poprzeć raport faktami. Audytorzy muszą ustalić fakty i opisać nieprawidłowości. Ponieważ to oni przygotowują oraz odpowiadają za swój dokument, wcale nie muszą uzyskać całkowitej aprobaty ze strony kierownictwa kontrolowanego obszaru co do wykrytych i opisanych nieprawidłowości jeszcze przed zamknięciem raportu. Audytorzy muszą być przygotowani na pewne konflikty, brak zgody i aprobaty dla ich pracy i prezentowanych nieprawidłowości ze strony kontrolowanych. Często podczas rozmów wyjaśniających dochodzą nowe fakty oraz nowe obszary zagrożeń. Zawsze jednak te rozmowy przyczynią się do wzmocnienia stanowiska audytora prezentowanego w raporcie oraz uwiarygodnienia stwierdzeń.

Wszystkie spostrzeżenia i nieprawidłowości stwierdzone przez audytora powinny być sygnalizowane we właściwym czasie umożliwiającym bezzwłoczne ich usunięcie. Jeżeli wykryta nieprawidłowość ma poważny charakter oraz została stwierdzona na początku inspekcji, należy raczej zgłosić ten fakt natychmiast kierownikowi odpowiedzialnemu za kontrolowany obszar, niż czekać do ostatecznego raportu.

Audytor jest zobowiązany przedstawić raport podsumowujący swoje prace dla potrzeb rady oraz zarządu banku przynajmniej jeden raz w roku. Raport roczny umożliwi kierownictwu ocenę systemów kontroli wewnętrznych w banku, pracę samych audytorów, wypełnienie ich zadań i obowiązków w stosunku do planu kontroli, wskazuje na ewentualne problemy, jakie napotykają audytorzy na

obszarze niezależności, jakości współpracy z kontrolowanymi. W raporcie podsumowującym audytor musi wyrazić opinię na temat ogólnej kondycji i jakości systemów kontroli wewnętrznych oraz prawidłowości operacji bankowych. Raport powinien sygnalizować wszystkie znane, wykryte problemy kontrolne o istotnym znaczeniu oraz zawierać ocenę zaproponowanych i podjętych działań naprawczych. Choć raport jest dokumentem formalnym, powinien być zaprezentowany osobiście przez audytora, omówiony, wyjaśniony. Powinien wytyczać nowe kierunki badań, wskazywać na słabości w systemach kontrolnych.

Audyty wewnętrzny jako dyscyplina

Koncepcja kontroli

Audyty wewnętrzny winien zapewnić, że wszystkie operacje przeprowadzane przez bank objęte są kontrolą i mieszczą się w planie audytu. Przedmiot zainteresowania audytorów powinien wykraczać poza kwestie rozwiązań księgowych. Audytor musi prawidłowo umieć ocenić właściwość, skuteczność oraz sprawność, czyli wydajność istniejących systemów kontroli. Przy ocenie *właściwości*, inaczej *adekwatności*, audytor analizuje systemy kontrolne w celu określenia, czy zawierają wbudowane odpowiednie zabezpieczenia właściwe do okoliczności i sytuacji, zapewniające efektywną kontrolę. Oceniając adekwatność, należy rozpocząć od analizy porównawczej „jak powinno być” w odniesieniu do tego „jak jest”. Oceniając *skuteczność*, audytor dokonuje pomiaru i porównuje stopień przestrzegania przepisów, ustaleń w stosunku do założeń oraz ocenia, w jakim stopniu zamierzone cele i zadania instytucji są chronione przez sprawowaną kontrolę. Pytanie, na które przede wszystkim należy odpowiedzieć, brzmi: „Czy kontrola funkcjonuje?” Przy ocenie *sprawności* audytor musi ocenić praktyczność i efektywność kosztową systemów kontroli funkcjonujących w banku, a w szczególności odpowiedzieć na pytanie, czy nakłady na kontrolę nie przewyższają zamierzonych efektów.

Audytorzy powinni być przekonani, że wszyscy, którzy polegają na ich opiniach, mają świadomość, że praktycznie żaden system kontroli nie jest doskonały i nie może gwarantować jakości pracy instytucji w przyszłości.

Bieżące operacje bankowe

Kierownictwo musi ocenić jakość operacji bankowych na bazie informacji dostarczanych przez systemy kontrolne. Właściwe systemy kontrolne powinny być tak skonstruowane, aby umożliwiały właściwą i fachową ocenę. Dla upewnienia się, że systemy kontrolne są adekwatne, skuteczne i wydajne, audytor wewnętrzny musi niezależnie i samodzielnie ocenić jakość przeprowadzanych obecnie operacji, gdyż mają one również bezpośredni wpływ na obecne jak i przyszłe zdarzenia w firmie. Może tym samym wydać opinię bez zastrzeżeń, opinię z pewnymi zastrzeżeniami – specyfikując każdorazowo wszystkie niedo-

ciągnięcia, może wreszcie wstrzymać się od wydania opinii. Jednak taka sytuacja będzie oceniana bardzo negatywnie, funkcjonujące systemy kontrolne bowiem muszą w każdej organizacji dostarczać właściwych i terminowych informacji umożliwiających tę ocenę.

Odpowiedzialność i niezależność audytora

Z zachodnich doświadczeń wynika, że jedynie najwyższe kierownictwo banku (rada banku) może zapewnić niezależność audytorom. W blisko 85% audytorzy podlegają i raportują radzie banku (radzie dyrektorów). Rada jest więc ostatecznym sędzią pracy audytorów. Rada przydzieliła zarówno kierownictwu wykonawczemu (zarząd), jak i audytorom pewne funkcje i zakres odpowiedzialności. Kierownictwo wykonawcze (zarząd) jest odpowiedzialne za zaprojektowanie, opracowanie, wdrożenie systemów kontroli. Ponieważ proces oceny systemów kontroli jest tu rozumiany jako narzędzie wspomagające w zarządzaniu bankiem, audytorzy powinni podlegać zarówno radzie banku, jak i zarządowi. Tak rozumiane przyporządkowanie oczywiście nie może oznaczać, że zarząd może nakładać bezpośrednie sankcje na audytora, czy w jakikolwiek inny sposób ograniczać jego niezależność. Wszelkie decyzje dotyczące pracy audytorów powinny przechodzić przez radę banku. Funkcja audytu służy wielu ostatecznym użytkownikom, stąd audytor jest zobowiązany i odpowiedzialny wobec ich wszystkich. Stosunki audytora z pozostałymi pracownikami powinny charakteryzować się otwartością, komunikatywnością oraz wzajemnym szacunkiem i respektem. Również satysfakcja i zdrowe zasady współpracy winny być dla rady jednym z mierników oceny jakości pracy audytorów.

Wiele banków zachodnich nie może sobie pozwolić na zatrudnienie profesjonalnego audytora wewnętrznego. W takim przypadku cały ciężar kontroli i nadzoru spada na kierownictwo wykonawcze banku (kontrola funkcjonalna).

Nie ma nic ważniejszego w pracy audytora wewnętrznego niż jego pełna niezależność. Istota tej niezależności polega na intelektualnej uczciwości w formułowaniu wniosków i opinii z badań. Opinie powinny być wyrażane bez zwłoki oraz bez względu na konsekwencje, jakie mogą powodować, oraz układy, jakie mogą naruszać. W schemacie organizacyjnym instytucji oraz planie pracy, jak i zakresie czynności oraz odpowiedzialności wyraźnie musi być podkreślona niezależność audytora. Należy tak sprecyzować odpowiedzialność audytora, aby nie była w konflikcie z odpowiedzialnością pozostałych pracowników. Niezależność w żadnym przypadku nie może jednak oznaczać izolacji. Audytor odizolowany, nie kontaktujący się z ludźmi, problemami, dokumentacją, nic nie robi.

Odpowiedzialność audytorów a oszustwa

Sprawność i skuteczność audytora polega na umiejętności identyfikacji i ocenie zagrożenia powodowanego oszustwem. Audytor na podstawie dostępnej literatury fachowej oraz własnego doświadczenia musi znać sposoby popełniania

oszustw w bankowości oraz miejsca i czynności najbardziej zagrożone. Pierwotne zabezpieczenie przed oszustwami w banku muszą stanowić systemy kontrolne, nie zaś funkcja kontroli czy audytu wewnętrznego. Audytor jednak musi potrafić ocenić możliwości systemów kontroli w zakresie wychwytywania oszustw. Jeżeli audytor ma wątpliwości odnośnie do możliwości i wydajności oraz sprawności operacyjnej systemów w zakresie identyfikowania oszustw i nadużyć, musi zastosować dodatkowe, dostępne sobie procedury badań. Audytor wewnętrzny nie może jednak ponosić odpowiedzialności za identyfikowanie nadużyć czy oszustw, w przypadku których:

- ❖ nie dokonano żadnego zapisu księgowego (np. nie zaewidencjonowany wpływ gotówki – przekaz – z miejsca nieznanego i nieidentyfikowalnego przez badającego),
- ❖ wystąpiło jednorazowe, nie powtarzające się zdarzenie (trudno przewidywalne), np. jedna pożyczka będąca malwersacją,
- ❖ oszustwa będące rezultatem zмовy kilku osób.

Audytorzy muszą badać wszelkie przejawy oszustw, powtarzające się podejrzane transakcje, nietypowe zapisy. Audytorzy będą ponosić również odpowiedzialność za nieprawidłowości wynikające z zaniechania bądź przeoczenia raportowania pewnych wykrytych wcześniej i znanych im zdarzeń.

IV. OCENA JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ PRZEZ NADZÓR BANKOWY

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, w celu określenia głównych źródeł problemów w kontroli wewnętrznej, przestudiował problematyczne sytuacje występujące ostatnio w bankowości. Owe problemy każą zwrócić baczniejszą uwagę przez zarząd i kierownictwo, wewnętrznych i zewnętrznych audytorów oraz nadzór bankowy, na wzmocnienie systemów wewnętrznej kontroli w bankach oraz nieustanne ocenianie jej efektywności. Kilka ostatnich przypadków kryzysowych dowodzi, że braki w wewnętrznej kontroli mogą prowadzić do istotnych strat banku. Przykłady typowych braków w kontroli można zgrupować w 5 głównych kategoriach:

- ❖ Brak odpowiedzialności i właściwego nadzoru ze strony kierownictwa oraz silnej świadomości potrzeby kontroli w banku. Przypadki strat odzwierciedlają nieuwagę kierownictwa i rozluźnienie w rozumieniu potrzeby kontroli w banku, niewłaściwe zarządzanie i nadzór ze strony zarządu i wyższego kierownictwa oraz brak jasno określonej odpowiedzialności kierowników za powierzone im obowiązki i zadania.
- ❖ Niewłaściwa ocena ryzyka w działalności bankowej. Wiele banków poniosło poważne straty spowodowane zaniechaniem ciągłej oceny ryzyka nowych produktów i działalności bądź też uaktualniania oceny ryzyka, gdy następowaly istotne zmiany w otoczeniu i warunkach gospodarczych. Systemy kontroli funkcjonujące w przypadku tradycyjnych lub prostych produktów są niezdolne

do kontrolowania ryzyka produktów bardziej skomplikowanych lub zaawansowanych.

- ❖ Niestosowanie lub błędy w podstawowych działaniach kontrolnych, takich jak podział obowiązków, zatwierdzanie, weryfikacja, uzgadnianie i rewizje działań operacyjnych. Szczególnie istotną rolę w przypadkach poniesienia strat przez banki odgrywał brak właściwego rozdziału obowiązków.
- ❖ Niewłaściwe przekazywanie informacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami kierownictwa, a w szczególności problemy związane z przekazywaniem informacji „do góry”. Długofalowa polityka i procedury w celu osiągnięcia efektywności powinny być skutecznie przekazywane personelowi zaangażowanemu w daną działalność. Niektóre przypadki wystąpienia strat w bankach były spowodowane niezrozumieniem bądź nieprzestrzeganiem polityki banku przez pracowników. Informacje o nieprawidłowościach, które powinny być przekazane do góry poprzez kolejne szczeble organizacyjne, docierały do zarządu i wyższego kierownictwa w momencie, gdy już wystąpiły negatywne skutki. W innych przypadkach informacje przekazywane kierownictwu nie były kompletne i rzetelne, przez co stwarzały dobry obraz sytuacji banku, która w rzeczywistości była trudna.
- ❖ Niewłaściwe lub nieefektywne czynności audytorskie i inne działania monitorujące. W wielu przypadkach w bankach mających problemy audyty nie były wystarczająco wnikliwe w wyznajdowaniu i raportowaniu słabości w systemie kontroli. W innych przypadkach, nawet gdy audytorzy zgłaszali nieprawidłowości, nie były one korygowane przez kierownictwo. Kontrola nie była wówczas efektywna i nie spełniała swej funkcji.

Na kontrolę wewnętrzną składa się 5 powiązanych elementów:

- ❖ nadzór kierownictwa i świadomość potrzeby kontroli (kultura kontroli),
- ❖ ocena ryzyka,
- ❖ działalność kontrolna,
- ❖ informacja i komunikacja,
- ❖ monitorowanie.

Kłopoty zaobserwowane w bankach ponoszących ostatnio duże straty mogą być przyporządkowane tym pięciu elementom. Efektywne ich funkcjonowanie jest niezbędne do osiągnięcia przez bank celów operacyjnego, informacyjnego i legalności.

Na początku 1998 roku Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego⁴⁾ postanowił wydać opracowanie w celu uzyskania opinii od nadzorów bankowych i innych zainteresowanych. Komitet Bazylejski wraz z inspektorami nadzoru bankowego na całym świecie w coraz większym stopniu zwraca uwagę na znaczenie adekwatnej kontroli wewnętrznej. Wzmoczone zainteresowanie zagadnieniami kontroli wewnętrznej jest po części wynikiem poważnych strat, które wystąpiły w niektórych bankach. Analiza problemów związanych z powstaniem tych strat wskazuje, iż można by było ich uniknąć, gdyby banki utrzymywały efektywny system

kontroli wewnętrznej. Taki system może zapobiec lub umożliwić wcześniejsze wykrycie nieprawidłowości prowadzących do powstawania strat, a tym samym je ograniczyć. Tworząc te zasady, Komitet oparł się na doświadczeniach zebranych w kryzysowych sytuacjach w bankach krajów członkowskich. Intencją tych zasad jest, aby stały się one ogólnymi wskazaniem dla nadzorów bankowych przy dokonywaniu przez nie oceny ich własnych metod i procedur służących monitorowaniu bankowych systemów kontroli wewnętrznej. Mimo że podejście indywidualnego inspektora nadzoru bankowego będzie zależało od mnóstwa czynników, łącznie z technikami sprawowania nadzoru i stopnia wykorzystywania zewnętrznych audytorów w sprawowaniu funkcji nadzorczych, to wszyscy członkowie Komitetu Bazylejskiego zgodzili się, że zasady określone w tym opracowaniu powinny być wykorzystywane przy ocenie bankowych systemów kontroli wewnętrznej. Komitet Bazylejski rozesłał dokument do wszystkich instytucji sprawujących nadzór bankowy na świecie w nadziei, że zasady w nim zawarte dostarczą użytecznych ram do sprawowania efektywnego nadzoru nad systemami kontroli wewnętrznej. Generalnie Komitet pragnie podkreślić, że szczelna kontrola wewnętrzna jest niezbędną dla bezpieczeństwa operacji bankowych i wzmacnia bezpieczeństwo całego systemu bankowego.

Zasady oceny systemów kontroli wewnętrznej

Nadzór kierownictwa i świadomość potrzeby istnienia kontroli (kultura kontroli)

Zasada 1:

Zarząd powinien odpowiadać za zatwierdzanie strategii i polityki; powinien rozumieć ryzyka, na jakie narażony jest bank, odpowiadać za określanie akceptowalnych poziomów dla ryzyka i zapewniać, żeby kierownicy czynili kroki niezbędne do identyfikowania, monitorowania i kontroli tego ryzyka; zatwierdzać struktury organizacyjne i zapewniać, żeby wyżsi kierownicy monitorowali efektywność systemu kontroli wewnętrznej.

Zasada 2:

Wyżsi kierownicy powinni odpowiadać za wprowadzanie strategii zatwierdzonych przez zarząd; ustanawianie odpowiedniej polityki kontroli wewnętrznej i monitorowanie efektywności systemu kontroli wewnętrznej.

Zasada 3:

Zarząd i wyżsi kierownicy są odpowiedzialni za upowszechnianie wysokich standardów etycznych i za ustanawianie wzorców zachowań wewnątrz organizacji, które podkreślają i demonstrowują wszystkim szczeblom personelu znaczenie wewnętrznej kontroli. Pracownicy na wszystkich stanowiskach w banku powinni rozumieć swoją rolę w procesie kontroli wewnętrznej i być w pełni w nią zaangażowani.

Ocena ryzyka

Zasada 4:

Wyższe kierownictwo powinno gwarantować, że wewnętrzne i zewnętrzne czynniki mogące wpłynąć niepomyślnie na realizację celów banku zostaną zidentyfikowane i ocenione. Ta ocena powinna szacować wszystkie rodzaje ryzyka, na które narażony jest bank (np. ryzyko kredytowe, ryzyko kraju, ryzyko rynkowe, ryzyko stóp procentowych, ryzyko utraty płynności, ryzyko operacyjne, ryzyko prawne i utraty dobrej reputacji).

Zasada 5:

Wyżsi kierownicy powinni dopilnować, aby zagrożenia mogące wpłynąć na realizację celów i strategii banku były ciągle monitorowane. Wewnętrzne systemy kontroli powinny być poddawane ciąglej analizie w celu dostosowania ich do nowych lub wcześniej nie kontrolowanych zagrożeń.

Działalność kontrolna

Zasada 6:

Czynności kontrolne powinny być integralną częścią codziennych działań banku. Wyższe kierownictwo musi ustanowić odpowiednią strukturę kontrolną w celu zapewnienia efektywnej kontroli wewnętrznej oraz określić czynności kontrolne na każdym szczeblu. Powinny one zawierać: analizy najwyższego kierownictwa; odpowiednie czynności kontrolne dla różnych departamentów i wydziałów; kontrolę fizyczną; okresowe sprawdzanie zgodności z limitami; system zatwierdzania i autoryzacji oraz system weryfikacji i uzgadniania. Wyższe kierownictwo musi okresowo badać, czy działania banku na wszystkich obszarach są zgodne z ustanowionymi procedurami i ogólną polityką.

Zasada 7:

Wyższe kierownictwo powinno zapewnić właściwy podział obowiązków, wykluczający powierzanie pracownikom sprzecznych zadań. Obszary potencjalnych konfliktów interesów powinny być identyfikowane, minimalizowane i dokładnie monitorowane.

Informacja i komunikacja

Zasada 8:

Wyższe kierownictwo powinno zapewnić – w stopniu niezbędnym do podejmowania decyzji – dopływ właściwych i wyczerpujących wewnętrznych danych finansowych, operacyjnych i prawnych oraz zewnętrznych danych o wydarzeniach i warunkach rynkowych. Informacje powinny być dostarczane na czas, rzetelne, dostępne i w zwartej formie.

Zasada 9:

Wyższe kierownictwo powinno ustanowić efektywne kanały komunikacji w celu uświadomienia całemu personelowi polityki i procedur dotyczących jego obowiązków i zadań oraz przekazania odpowiednich informacji właściwym pracownikom.

Zasada 10:

Wyższe kierownictwo musi zapewnić funkcjonowanie właściwych systemów informacji we wszystkich obszarach działania banku. Systemy te, łącznie z tymi, które przechowują i przetwarzają dane w formie elektronicznej, muszą być bezpieczne i regularnie sprawdzane.

Monitorowanie**Zasada 11:**

Aby wspomóc osiągnięcie założonych przez bank celów, wyższe kierownictwo powinno nieustannie monitorować ogólną efektywność wewnętrznej kontroli w banku. Monitorowanie głównych zagrożeń dla banku powinno być częścią codziennych operacji i w koniecznych przypadkach przybierać formę oddzielnych raportów.

Zasada 12:

Powinien zostać utworzony efektywny i całościowy system wewnętrznej kontroli, wykonywanego przez kompetentny i odpowiednio przeszkolony personel. Audyt wewnętrzny, jako część systemu monitorowania kontroli wewnętrznej, powinien podlegać bezpośrednio zarządowi lub komitetowi audytu i wyższemu kierownictwu.

Zasada 13:

Zidentyfikowane niedostatki w kontroli wewnętrznej powinny być szybko raportowane kierownikom odpowiedniego szczebla. Nieprawidłowości powodujące skutki finansowe powinny być raportowane zarządowi i wyższemu kierownictwu.

Ocena systemu wewnętrznej kontroli przez nadzór bankowy**Zasada 14:**

Inspektorzy nadzoru powinni wymagać, aby wszystkie banki niezależnie od ich wielkości posiadały efektywny system kontroli wewnętrznej, który jest spójny z rodzajem, zakresem i ryzykiem działalności banku oraz który reaguje na zmiany warunków i otoczenia banku. W tych wypadkach gdzie inspektorzy nadzoru stwierdzą, że bankowy system kontroli wewnętrznej jest nieodpowiedni (np. nie stosuje wszystkich zasad opisanych w tym dokumencie), powinni podjąć takie działania, które zapewnią, że system kontroli wewnętrznej zostanie natychmiast ulepszony.

Dariusz Lewandowski

Przypisy

- ¹⁾ Patrz Kinsela R., *Internal Controls in Banking*, John Wiley, England 1995.
- ²⁾ Szerzej problematykę kontroli wewnętrznej porusza Saunders E.J., *Kontrola Wewnętrzna w Bankowości*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996.
- ³⁾ Patrz również: *Internal Auditing in the Banking Industry*, Bank Administration Institute, Rolling Meadows, Illinois 1984.
- ⁴⁾ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego jest instytucją założoną w 1975 roku przez gubernatorów banków centralnych z krajów Grupy 10, zrzeszającą przedstawicieli nadzoru bankowego. Składa się on z wysokich rangą przedstawicieli nadzorów bankowych i banków centralnych Belgii, Kanady, Francji, Włoch, Japonii, Luksemburga, Holandii, Szwecji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. Zwykle zbiera się on w Banku Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei, gdzie ulokowany jest stały Sekretariat Komitetu.

WŁOSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

W Republice Włoskiej, podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej, zgodnie ze stosowną dyrektywą, istnieje system gwarantowania depozytów. Instytucją powołaną do wypełniania roli ubezpieczyciela depozytów we Włoszech jest Międzybankowy Fundusz Zabezpieczenia Depozytów (Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi) z siedzibą w Rzymie, utworzony w 1987 r. Fundusz powołany został do życia na gruncie prawa prywatnego jako konsorcjum banków, którego celem jest gwarantowanie depozytów banków członkowskich oraz udzielanie pomocy finansowej bankom realizującym programy naprawcze. Zadania statutowe finansuje on ze środków wpłacanych przez banki. Zgodnie ze statutem, Fundusz będzie działał do 2050 roku. Po tym czasie zgromadzenie ogólne uczestników podejmie decyzję o rozwiązaniu konsorcjum bądź kontynuacji działalności Funduszu.

Członkami Funduszu są wszystkie banki włoskie oprócz kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Członkostwo jest otwarte dla oddziałów banków Unii Europejskiej działających we Włoszech. Banki z innych państw Unii mogą przystąpić do systemu, aby uzupełnić gwarancje depozytów oferowane przez systemy gwarancyjne w ich macierzystych krajach. Członkami Funduszu mogą być także banki z krajów nieunijnych, które mają licencję na prowadzenie działalności we Włoszech (jeżeli nie są objęte ekwiwalentnym – zagranicznym systemem gwarantowania depozytów).

Fundusz obejmuje gwarancjami depozyty włoskich członków konsorcjum, oddziały tych banków w krajach Unii Europejskiej oraz włoskie oddziały banków zagranicznych (oddziały, które przystąpiły do konsorcjum). Fundusz gwarantuje także depozyty zagranicznych oddziałów banków włoskich w krajach nie należących do UE, jeżeli system gwarantowania depozytów istniejący w tych krajach nie pozwala oddziałom uczestniczyć w nim samodzielnie. W tym wypadku depozyty gwarantowane są przez Fundusz w stopniu nie wyższym niż limity przewidziane przez system kraju, w którym oddziały te znajdują się.

Głównymi funkcjami włoskiego Funduszu jest gwarantowanie depozytów oraz udzielanie pomocy bankom znajdującym się w trudnościach finansowych. Fundusz może zdecydować się na bezpośrednie wypłacenie depozytów i likwidację banku bądź uratować bank przez jego sanację lub doprowadzenie do przejęcia przez inny bank. Decyzję o tym, którą z metod (likwidację bądź sanację banku) wybierze Fundusz, podejmuje on w oparciu o rachunek ekonomiczny i wyznaczenie najmniej kosztownej metody.

Inną działalnością Funduszu zaliczającą się do fundamentalnych jest bieżący monitoring sytuacji finansowej banków – uczestników systemu gwarancyjnego.

Członkostwo w Funduszu może wygasnąć na podstawie wykluczenia lub wycofania banku z członkostwa. Procedury wykluczenia banku podejmowane są w przypadku niewypełniania statutowych obowiązków. W szczególności może to być np. nieutrzymywanie wskaźników finansowych na wymaganym poziomie.

W JAKICH SYTUACJACH DZIAŁA MIĘDZYBANKOWY FUNDUSZ ZABEZPIECZANIA DEPOZYTÓW

Fundusz podejmuje interwencję w przypadku przymusowej likwidacji banku posiadającego zezwolenie na działalność we Włoszech. Dotyczy to także oddziałów banków z krajów członkowskich UE działających we Włoszech wtedy, kiedy interwencję podjął już system gwarantowania depozytów z kraju, z którego pochodzi bank.

Fundusz podejmuje także interwencję w przypadku, gdy powołany zostanie zarząd komisaryczny banku (specjalne kierownictwo), co z reguły wiąże się z trudnościami finansowymi banku.

Fundusz działa na rachunek i w interesie członków konsorcjum. Zgodę na podejmowanie działań interwencyjnych Fundusz uzyskuje od Banku Włoch (Bank of Italy).

ORGANIZACJA WŁADZ FUNDUSZU

Zgromadzenie Generalne

Określa ono skład konsorcjum i przyjmuje nowych członków, wybiera członków Rady Nadzorczej i ustala ich wynagrodzenie, podejmuje decyzję o likwidacji Funduszu. Na wniosek Zarządu wprowadza poprawki do statutu – w tej sprawie wymagana jest także zgoda Banku Włoch, określa wielkość płatności na rzecz Funduszu, zatwierdza sprawozdanie finansowe.

Zgromadzenie Generalne zwoływane jest przez Prezesa Zarządu przynajmniej raz w roku. W innych wypadkach zwoływane jest wtedy, kiedy Zarząd uzna to za potrzebne oraz na wniosek przynajmniej 25 członków reprezentujących co najmniej 10% głosów. Liczba głosów przysługująca bankom jest zależna od wielkości wpłat, jakie dany bank poczynił na rzecz Funduszu. Uchwały Zgromadzenia podejmowane są absolutną większością głosów. Ostrzejsze wymogi dotyczą uchwał zmieniających statut Funduszu.

Z doświadczeń zagranicznych

Zarząd

Członkowie Zarządu wybierani są przez Zgromadzenie Generalne spośród reprezentantów banków członkowskich. Liczba członków Zarządu może się wahać od 16 do 22, z czego przynajmniej 5 musi reprezentować członków, których składki na rzecz Funduszu są niskie. Jest to wyraz specjalnej preferencji dla banków małych, których głos w innym wypadku mógłby się nie liczyć. Kadencja Zarządu trwa 3 lata z możliwością ponownego wyboru. Spośród członków Zarząd wybiera Prezesa i jego zastępcę. Jeżeli członek zarządu opuści dwa kolejne posiedzenia bez usprawiedliwienia, wtedy jest pozbawiany urzędu. W posiedzeniach Zarządu uczestniczą także członkowie Rady Audytorów oraz delegat Banku Włoch. Zarząd podejmuje uchwały większością głosów. Do zakresu decyzji Zarządu należą wszystkie działania związane z gwarantowaniem depozytów i pomocą finansową dla banków znajdujących się w trudnościach finansowych.

Komitet Wykonawczy

W skład Komitetu wchodzi: Prezes Zarządu, który jednocześnie przewodniczy Komitetowi, zastępca Prezesa Zarządu, który jest także zastępcą Przewodniczącego Komitetu, pięciu innych członków Zarządu, którzy mają przed sobą co najmniej jeden rok do upływu kadencji i mogą zostać wybrani ponownie. Przynajmniej jeden członek Komitetu powinien być reprezentantem banków, których opłaty na rzecz funduszu są stosunkowo małe. W posiedzeniach Komitetu uczestniczą członkowie Rady oraz przedstawiciel Banku Centralnego.

Komitet jest ciałem wykonawczym, które decyduje o podejmowaniu przez Fundusz wszystkich interwencji. Na podstawie dyrektyw Banku Włoch określa on sposób dokonywania przez banki członkowskie płatności na rzecz Funduszu.

Komitet w interesie członków zarządza aktywami posiadanymi przez Fundusz. Decyduje o sankcjach nakładanych na banki – uczestników systemu gwarantowania. Określa wymogi dotyczące sprawozdań finansowych przesyłanych przez banki. Nakłada opłaty na rzecz Funduszu konieczne do pokrycia jego wydatków operacyjnych. Nadzoruje pracę departamentów i biur Funduszu, a w szczególności ich kierownictwa. Ustala wynagrodzenie Prezesa i jego zastępcy. Analizuje wnioski o przyjęcie nowych członków i przedstawia opinie Zarządowi. Podejmuje działania w celu wykluczenia członka z Funduszu. Na wniosek Prezesa decyduje o strukturze i zasadach zatrudniania personelu.

Prezes

Prezes jest prawnym reprezentantem Funduszu. Zwołuje i przewodniczy Zgromadzeniu Generalnemu, Zarządowi oraz Komitetowi Wykonawczemu. Wykonuje uchwały organów Funduszu.

Rada Audytorów

Co trzy lata Zgromadzenie Generalne wybiera Radę Audytorów złożoną z 5 członków i określa ich wynagrodzenie. Spośród członków Rada wybiera przewodniczącego. Członkowie Rady uczestniczą w Zgromadzeniu Generalnym oraz posiedzeniach Zarządu i Komitetu Wykonawczego.

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU

Banki są zobowiązane do udostępnienia Funduszowi środków na interwencje o wartości od 0,4% do 0,8% ogólnej wielkości zobowiązań. Wysokość stawki, według której ustala się wielkość środków, z których może skorzystać Fundusz, ustalana jest przez Zgromadzenie Generalne na wniosek Zarządu. Jeżeli na skutek interwencji wielkość tych środków spadnie poniżej 0,4% zobowiązań ogółem, banki są zobligowane do osiągnięcia tej wielkości w ciągu 4 lat.

Środki na interwencje muszą być przekazywane do funduszu zgodnie z procedurami i planem określonym przez Komitet Wykonawczy.

Dodatkowym źródłem finansowania Funduszu są coroczne składki, które banki członkowskie płacą na pokrycie kosztów operacyjnych działania Funduszu. Składki te mogą być pobierane jeszcze przed zatwierdzeniem budżetu na rok następny. Jeżeli nie wszystkie środki zostaną wydatkowane w danym roku, są one zaliczane na poczet przyszłej składki.

Kwoty płacone przez banki z tytułu wydatków operacyjnych, interwencji finansowych bądź innych incydentalnych składek są ustalane w proporcji do udziału zobowiązań poszczególnych banków w ogólnej kwocie zobowiązań, przy uwzględnieniu preferencji dla banków o lepszej sytuacji finansowej.

GWARANTOWANIE DEPOZYTÓW

W ramach włoskiego systemu zabezpieczania depozytów gwarancjom nie podlegają:

- ❖ depozyty na okaziciela,
- ❖ zobowiązania banku wynikające z gwarancji, poręczeń i innych transakcji zabezpieczających,
- ❖ kapitał i rezerwy banku,
- ❖ depozyty Skarbu Państwa, władz centralnych samorządowych i innych lokalnych instytucji publicznych,
- ❖ depozyty banków składane we własnym imieniu i na własny rachunek,
- ❖ depozyty instytucji finansowych, takich jak towarzystwa ubezpieczeniowe i inne przedsiębiorstwa należące do grup bankowych,
- ❖ depozyty członków organów kierowniczych banku upadłego,
- ❖ depozyty właścicieli banku reprezentujących co najmniej 5% kapitału akcyjnego.

Maksymalne zabezpieczenie każdego deponenta (kwota gwarancji) wynosi 200 milionów lirów (ok. 103 tys. ECU).

Depozyty oddziałów włoskich banków w państwach Unii Europejskiej są pokrywane do wysokości przewidzianej przez system gwarancyjny państwa-gospodarza w stopniu jednak nie większym niż 200 milionów lirów.

W sytuacji odwrotnej, kiedy wypłacane są depozyty włoskiego oddziału banku innego kraju UE, Fundusz pokrywa różnicę między poziomem zabezpieczenia do wysokości 200 milionów lirów.

Wypłata depozytów do 20 tys. ECU musi nastąpić do 3 miesięcy od dnia podjęcia decyzji o likwidacji banku. W szczególnych okolicznościach termin ten może być przedłużony do 9 miesięcy przez Bank Włoch^{*)}. Pozostałą część Fundusz wypłaca w późniejszym terminie zgodnie z procedurami uchwalonymi przez Zarząd wykorzystując też środki odzyskane przez likwidatora.

Ogólna kwota wypłat (ponad 20 tys. ECU) depozytów gwarantowanych nie może przekroczyć w danym roku 25% dostępnych środków wyznaczonych przy użyciu stawek 0,4–0,8%. Limit ten nie odnosi się do kwot, które zostały wypłacone deponentom ze środków odzyskanych w wyniku procedury likwidacyjnej.

DZIAŁALNOŚĆ POMOCOWA

Fundusz może podejmować akcje sanacyjne w stosunku do banków, które znajdują się pod specjalnym zarządem. Działalność taka podejmowana jest w przypadkach, kiedy istnieją przesłanki, że program naprawczy zakończy się sukcesem, a koszty będą niższe niż w przypadku wypłat gwarancyjnych.

Możliwe są różne formy pomocy: kredyty, gwarancje, nabycie stałych finansowo aktywów lub w sposób wykorzystujący inne techniki finansowe.

Źródłem finansowania tej działalności są te same środki, które mogą zostać użyte na wypłaty depozytów gwarantowanych.

SYSTEM OCENY KONDYCJI FINANSOWEJ BANKÓW STOSOWANY PRZEZ MIĘDZYBANKOWY FUNDUSZ ZABEZPIECZANIA DEPOZYTÓW

Jednym z zadań Funduszu jest przeprowadzanie analizy finansowej banków członkowskich. W realizacji tego zadania podstawowe miejsce zajmuje system analizy oparty na półrocznych danych finansowych banków. W analizie wykorzystuje się pewien algorytm, który służy wyliczaniu współczynnika agregatowego będącego syntetyczną miarą standingu finansowego banku.

Wykorzystując wskaźniki analizy finansowej, ocenia się bank według 4 kryteriów: ryzyka, wypłacalności, dostosowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów, efektywności ekonomicznej.

^{*)} Regulacja ta zgodna jest z dyrektywą Unii Europejskiej, która daje instytucji gwarancyjnej 3 miesiące na wypłatę depozytu od dnia niedostępności wkładu, z możliwością przedłużenia tego terminu do 9 miesięcy.

Bezpieczny Bank

Poniższa tabela obrazuje system analizy finansowej stosowany przez Międzybankowy Fundusz Zabezpieczania Depozytów.

RYZIKO			
1. Wskaźnik A1 strata netto na kredytach / (kapitał + rezerwy (razem z rezerwami na należności nieregularne) + pasywa podporządkowane)			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
do 40%	powyżej 40%	powyżej 60%	powyżej 100%
2. Wskaźnik A2 złe kredyty netto / kredyty ogółem			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
do 6%	powyżej 6%	powyżej 8%	powyżej 12%
WYPŁACALNOŚĆ			
3. Wskaźnik B1 kapitał do celów nadzorczych / wymagany przez nadzór poziom kapitału			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
powyżej 120%	poniżej 120%	poniżej 100%	poniżej 80%
4. Wskaźnik B2 kapitał, rezerwy i pasywa podporządkowane / zobowiązania ogółem			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
powyżej 12%	poniżej 12%	poniżej 10%	poniżej 6%
MATURITY TRANSFORMATION			
Każda z poniższych zasad wymaga, aby aktywa były mniejsze bądź równe pasywow. Jeżeli liczba zasad niewypełnionych wynosi			
0	0	wtedy współczynnik przyjmuje wartość:	
1	1		
2	2		
3	4		
5. Zasada 1			
aktywa		pasywa	
nieruchomości + stałe aktywa finansowe		kapitał do celów nadzorczych	

Z doświadczeń zagranicznych

6. Zasada 2			
aktywa		pasywa	
aktywa długoterminowe o okresie dojrzenia powyżej 5 lat		różnica wynikająca z zasady 1 + stałe rezerwy + długoterminowe pasywa o okresie wymagalności powyżej 5 lat + 40% pasywów z pasma płynności od 18 miesięcy do 5 lat + 10% pasywów do 18 miesięcy	
3. Zasada 3			
aktywa		pasywa	
średnioterminowe aktywa (od 18 miesięcy do 5 lat)		różnica wynikająca z zasady 2 + 60% średnioterminowych pasywów + 20% sumy pasywów krótkoterminowych (do 18 miesięcy)	
EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA			
8. Wskaźnik D1 koszty ogólne i administracyjne / dochód netto			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
do 70%	powyżej 70%	powyżej 75%	powyżej 85%
9. Wskaźnik D2 straty na kredytach pomniejszone o kredyty odzyskane / dochód brutto			
poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
do 50%	powyżej 50%	powyżej 60%	powyżej 80%
Wskaźnik ten liczony jest tylko wtedy, kiedy licznik i mianownik są dodatnie. Jeżeli oba czynniki są ujemne, wtedy współczynnik przyjmuje wartość 4. Jeżeli tylko dochód brutto jest ujemny, współczynnik przyjmuje także wartość 4. Wartość 0 współczynnika przyporządkowana jest sytuacji, w której licznik jest ujemny, a mianownik dodatni.			

Do każdego warunku przypisywany jest współczynnik, którego wartość ustalana jest według następującego kryterium:

POZIOM	poziom normalny	poziom podwyższonej uwagi	poziom ostrzegawczy	poziom zagrożenia
WARTOŚĆ WSPÓŁCZYNNIKA	0	1	2	4

a) współczynnik agregatowy

Suma wszystkich współczynników tworzy współczynnik agregatowy, który jest oceną ogólnej sytuacji banku.

Jeżeli współczynnik agregatowy jest większy niż 4 z przynajmniej jednym indywidualnym współczynnikiem na poziomie ostrzegawczym bądź na poziomie zagrożenia, wtedy bank zobowiązany jest do składania raportów finansowych co kwartał.

Jeżeli współczynnik agregatowy jest większy niż 8, wtedy ulega zawieszeniu prawo banku do głosu na Walnym Zgromadzeniu Członków, członkowie organów Funduszu z danego banku zostają z nich usunięci.

Jeżeli współczynnik agregatowy jest większy od 12 i przynajmniej 3 współczynniki indywidualne są na poziomie zagrożenia (łącznie ze współczynnikiem B1), wtedy Fundusz może rozpocząć procedurę usunięcia banku członkowskiego.

b) współczynnik ważony

Kolejnym krokiem analizy jest liczenie współczynnika ważonego. Jest on oparty na agregatowych wskaźnikach z trzech ostatnich okresów analitycznych (okresy półroczne). Do wyliczania współczynnika ważonego stosuje się następujące wagi: 4 – w stosunku do bieżącego badania, 2 – dla współczynnika sprzed 6 miesięcy, 1 – dla współczynnika sprzed 12 miesięcy.

Współczynnik ważony jest podstawą dla określenia wysokości opłat, jakie banki wnoszą na rzecz Funduszu.

Jeżeli współczynnik ten jest większy od 3, wtedy opłaty na rzecz Funduszu ulegają zwiększeniu. I tak jeśli chodzi o środki przeznaczone na interwencje Funduszu to ich wzrost procentowy jest równy wielkości wskaźnika. W większym stopniu rosną opłaty z tytułu pokrycia kosztów operacyjnych Funduszu. Procentowy wzrost tych opłat liczony jest przez pomnożenie ważonego współczynnika przez 5.

Jeżeli bank posiada współczynnik ważony powyżej 0 i nie więcej niż 3, wtedy opłaty nie ulegają zmianie.

Jeżeli zaś bank posiada współczynnik ważony na poziomie 0, wtedy jego opłaty na rzecz Funduszu mogą być zredukowane. Kwota tych redukcji nie może jednak przekroczyć kwoty zwiększeń opłat w grupie banków o podwyższonym współczynniku.

(Na podstawie statutu Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi)

Tomasz Obal

Tomasz Obal
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

**OCENA RYZYKA
PORTFELA INWESTYCYJNEGO – ROSNĄCA
POPULARNOŚĆ MODELI
VALUE AT RISK (VaR)**

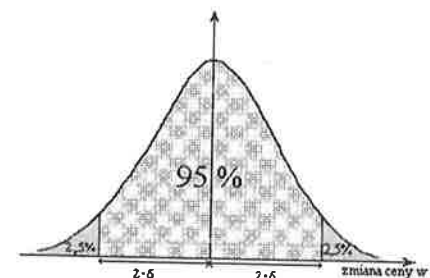
„Value at Risk” jest to metoda statystyczna, służąca do pomiaru ryzyka rynkowego związanego z portfelem aktywów. Metoda ta staje się coraz popularniejsza wśród instytucji finansowych oraz jest przedmiotem rosnącego zainteresowania instytucji regulujących system bankowy.

Metoda ta polega na wykorzystywaniu modeli statystycznych (tzw. modeli VaR), umożliwiających oszacowanie maksymalnej straty, którą można ponieść ze względu na zmianę cen rynkowych instrumentów finansowych, znajdujących się w portfelu inwestycyjnym, przy założeniu określonego stopnia pewności oraz okresu, w jakim ta strata może zostać poniesiona. Na przykład VaR dla portfela inwestycyjnego o wielkości 100 mln może być skalkulowany na wysokości 3 mln z prawdopodobieństwem 95% i przy założeniu okresu jednego tygodnia. Oznacza to, że w ciągu jednego tygodnia z prawdopodobieństwem wynoszącym 95% portfel ten nie straci na wartości więcej niż 3 mln.

Przy konstrukcji modeli VaR zwykle stosuje się założenia, upraszczające analizę, ale także sprawiające, że wnioski są mniej precyzyjne. Podstawowe jest założenie o rozkładzie normalnym zmian cen analizowanych instrumentów.

Wiadomo, że w rozkładzie normalnym 95% badanej populacji znajduje się w przedziale $[-2\delta, 2\delta]$, gdzie δ jest odchyleniem standardowym. Tę zależność stosuje się przy wyznaczaniu wielkości VaR. Aby obliczyć VaR, należy przyjąć okres, w którym mierzona jest zmienność ceny instrumentu finansowego i wyznaczyć odchylenie standardowe zmiany ceny w tym

okresie – δ (najczęściej stosuje się analizę danych historycznych). Należy także przyjąć żądane prawdopodobieństwo szacunku i w zależności od przyjętego prawdopodobieństwa wyznaczyć VaR. Zwiększając prawdopodobieństwo, należy także zwiększyć mnożnik odchylenia standardowego.



Dla prawdopodobieństwa 95%; $VaR = \text{wartość portfela} \cdot 2\delta$

Dla prawdopodobieństwa 99%; $VaR = \text{wartość portfela} \cdot 3\delta$

W rzeczywistości wyznaczane prawdopodobieństwo jest nieco wyższe. Jeżeli przyjmiemy mnożnik 2 przed odchyleniem standardowym, wtedy wyznaczymy poziom maksymalnej straty z prawdopodobieństwem 97,5%, a nie 95%. Wynika to stąd, że połowa (2,5%) ekstremalnych wyników (poza przedziałem $[-2\delta, 2\delta]$) to ponadprzeciętne zyski, a straty stanowią tylko drugą połowę. Podobnie w przypadku mnożnika 3 otrzymujemy prawdopodobieństwo maksymalnej straty równe 99,5%, a nie 99%.

Modele VaR stają się coraz bardziej popularne ze względu na swoją prostotę i przydatność w ocenie ryzyka inwestycyjnego. Banki na całym świecie coraz szerzej wykorzystują te modele w wewnętrznej polityce inwestycyjnej.

Przykład I

Proste obliczenie VaR dla pojedynczego instrumentu finansowego

Przyjmijmy:

- ❖ analiza dotyczy jednodniowej zmiany ceny;
- ❖ poziom pewności wynosi 97,5%;
- ❖ wartość portfela złożonego z papieru X wynosi 10 mln zł;
- ❖ odchylenie standardowe dziennej zmiany ceny wynosi 0,2%.

Wtedy: $VaR_x = 10 \text{ mln zł} \cdot 0,002 \cdot 2 = 40\,000 \text{ zł}$

Możemy w tym przypadku powiedzieć, że z prawdopodobieństwem 97,5% dzienna strata z tego portfela nie przekroczy 40 tys. zł.

Nieco bardziej skomplikowanie wygląda sprawa z portfelem złożonym z wielu papierów wartościowych. W bardzo uproszczonych modelach przyjmuje się, że ryzyko portfela jest sumą ryzyk z poszczególnych papierów. Jednak takie podejście powoduje znaczne niedokładności szacunku. Aby poprawić dokładność, należy także uwzględnić stopień korelacji występujący między poszczególnymi papierami.

Jeżeli przyjmiemy, że oprócz papieru X portfel inwestycyjny składa się także z papieru Y o wartości 20 mln i odchyleniu standardowym ceny 0,3%, to wtedy VaR dla tego instrumentu wyniesie:

$VaR_y = 20 \text{ mln zł} \cdot 0,003 \cdot 2 = 120\,000 \text{ zł}$

Proste obliczenie VaR dla portfela X&Y pokaże:

$VaR_{x\&y} = 40\,000 + 120\,000 = 160\,000 \text{ zł}$

Jeżeli teraz uwzględnimy stopień korelacji występujący między papierami X i Y oraz przyjmiemy, że współczynnik korelacji R wynosi 0,6, wtedy otrzymamy:

$VaT_{x\&y} = \sqrt{[(VaR_x)^2 + (VaR_y)^2 + 2 \cdot VaR_x \cdot VaR_y \cdot R]} = 147\,500 \text{ zł}$

VaR jest bardzo szeroką definicją. Analiza ryzyka rynkowego związanego z inwestycjami w papiery wartościowe przy użyciu metody Value at Risk może przybierać formy bardzo zróżnicowanych modeli.

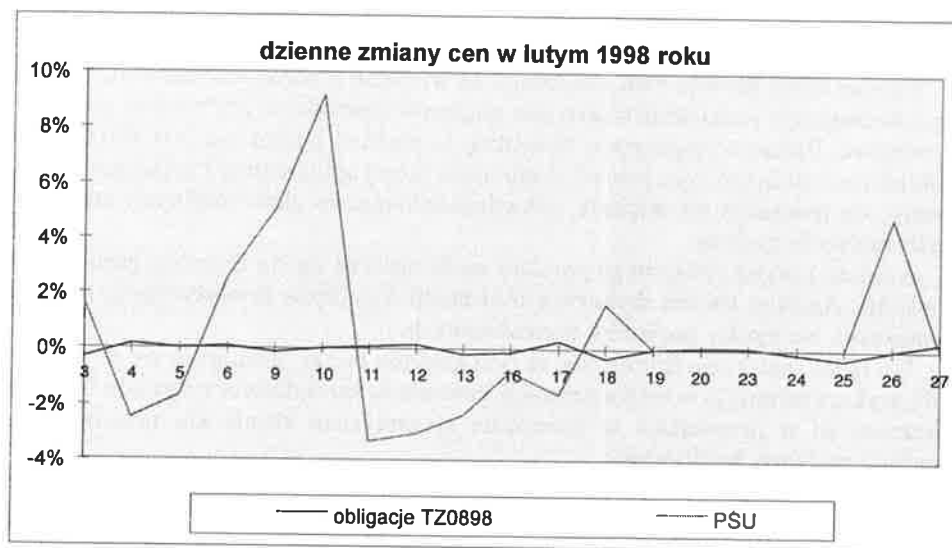
W różny sposób można obliczać odchylenie standardowe zmian cen. Z reguły przyjmuje się, że obserwacje dokonywane w czasie są jednakowo istotne. W niektórych przypadkach, gdy dynamika zmian charakteryzuje się większą różnorodnością w czasie, przyjmuje się założenie, że dane ostatnie są bardziej istotne, i do wyliczenia wielkości odchylenia standardowego stosuje się odpowiednie wagi.

Zaletą modeli VaR jest możliwość obliczania ryzyka związanego z portfelem wszystkich instrumentów rynkowych (np. instrumentów pochodnych).

Stosując modele VaR, należy posługiwać się rynkową wartością portfela aktywów. Jest ona z reguły różna od wartości księgowej, wykorzystywanej w sprawozdawczości finansowej.

Przykład II

Przyjmijmy, że bank posiadał portfel papierów wartościowych złożony z 200 tys. sztuk obligacji trzyletnich TZ0898 oraz 200 tys. sztuk Powszechnych Świadectw Udziałowych. Analizujemy sytuację na ostatni dzień lutego 1998 roku, opierając się na lutowych notowaniach wspomnianych papierów wartościowych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.



Po obliczeniach otrzymujemy następujące dane: odchylenie standardowe dziennej zmiany ceny w przypadku obligacji wynosi 0,19%, świadectw udziałowych zaś 3,15%. Współczynnik korelacji między tymi papierami jest ujemny

i wynosi -0,24. Ujemny współczynnik korelacji powoduje, że ryzyko związane z całym portfelem ulega znacznemu obniżeniu.

Tabela

Portfel papierów wartościowych				
	liczba w tys. sztuk	wartość w tys. zł	VaR	udział VaR w wartości rynkowej
obligacje TZ0898	200	20 160,00	75,45	0,37%
PSU	200	26 000,00	1 637,52	6,30%
RAZEM		46 160,00	1 620,74	3,51%

Powyższe wyliczenia dotyczyły jednodniowej zmiany ceny przy prawdopodobieństwie 95% (a właściwie 97,5%). Można zatem powiedzieć, że bank, dysponując takim portfelem papierów wartościowych, z prawdopodobieństwem 97,5% nie poniesie straty większej niż 1620,74 tys. zł, co stanowi ponad 3,5% wartości tego portfela.

Ryzyko rynkowe można wyrażać w formie wielkości bezwzględnych (np. PLN) oraz jako udział wartości portfela aktywów bądź wielkości funduszy własnych. Należy jednak pamiętać, że jeżeli odnosimy VaR do wartości aktywów powinna ona wyrażać wartość rynkową, a nie księgową (powszechną w sprawozdaniach finansowych).

Oprócz zalet modele VaR obarczone są wieloma niedoskonałościami. Założenie o normalnym rozkładzie zmian cen papierów wartościowych nie jest do końca prawdziwe. Badania empiryczne dowodzą, że rozkład zmian cen jest zbliżony do rozkładu normalnego, lecz jest od niego nieco mniej spłaszczony i lekko niesymetryczny, co wskazuje na większe prawdopodobieństwo ekstremalnych strat niż ekstremalnych zysków.

Analiza ryzyka rynkowego portfela może opierać się na trendzie zmian tych wielkości. Analiza trendu dostarcza informacji o polityce inwestycyjnej, a także o zmianach na rynku papierów wartościowych.

Na razie instytucje finansowe, w tym głównie banki, posługują się modelami VaR, wykorzystując je w wewnętrznych systemach zarządzania ryzykiem. Niewykluczone, że w przyszłości to narzędzie statystyczne stanie się przedmiotem regulacji nadzoru bankowego.

W Stanach Zjednoczonych próbowano (nadzór bankowy) wprowadzić jednolity model VaR mierzenia ryzyka rynkowego. Banki jednak krytykowały próbę narzucenia jednolitej metodyki. W rezultacie nadzór bankowy, nie mogąc przedstawić modelu akceptowanego przez środowisko banków komercyjnych, oddał inicjatywę w ręce samych banków. Decyzją instytucji nadzorczych każdy bank lub holding bankowy narażony na znaczne ryzyko rynkowe ma obowiązek monitorowania tego ryzyka za pomocą wewnętrznych modeli. Nie ma jednak żadnych

wymogów co do kształtu wykorzystywanych modeli. Tak więc metoda analizy VaR ryzyka portfela została na razie umocowana (z punktu widzenia nadzorczego) jako narzędzie audytu wewnętrznego.

W przyszłości można się spodziewać, że tak określana wielkość ryzyka może stać się podstawą norm ostrożnościowych. Norma taka może na przykład ograniczać wielkość ryzyka do części kapitałów własnych. W ten sposób można byłoby w pewnym stopniu zastąpić normy ograniczające inwestycje banków na rynku kapitałowym.

Tylko niektóre aktywa poddają się klasyfikacji ryzyka modelami VaR. Warunkiem podstawowym jest konieczność stałego notowania cen tych instrumentów. Z tego powodu trudno jest, stosując modele VaR, ocenić ryzyko rynkowe portfela kredytowego.

Tomasz Obal

ZMIANY W BAZYLEJSKICH REGULACJACH BANKOWYCH

Grupa czołowych banków centralnych tworząca Komitet Bazylejski przedstawiła w 1988 roku koncepcję współczynnika adekwatności kapitałowej, która jest dziś powszechnie stosowana. Jak wynika z konstrukcji współczynnika, banki utrzymują odpowiednie fundusze w celu ochrony deponentów i kredytobiorców na wypadek spadku wartości aktywów banku. Muszą one stanowić równowartość 8 procent aktywów banku ważonych odpowiednimi współczynnikami ryzyka. Rozwiązanie to opiera się zatem na uwzględnieniu ryzyka poszczególnych operacji kredytowych. Dziś określa się je jako zbyt mało elastyczne. Banki wolą opracowywać własne wewnętrzne modele i na ich podstawie szacować niezbędną ilość kapitału, dopasowaną do własnej działalności. Dlatego też Komitet Bazylejski zapowiedział zmiany w obowiązujących normach.

Dotychczasowa metoda nie była wolna od luk. Normy bazylejskie wprowadziły jedynie pięć kategorii ryzyka, co nie pozwala na wystarczające różnicowanie kredytów. W ten sposób można zabezpieczać takim samym kapitałem bardzo różne kredyty bez uwzględniania na przykład sytuacji kraju, w jakim działa bank, czy też kondycji przedsiębiorcy, którego kredytuje. Powodowało to niewłaściwe zachowania banków, zwiększając ryzykowność prowadzonych przez nie operacji. W praktyce bowiem banki wolą udzielać pożyczek bardziej ryzykownym klientom, ale za to płacącym wyższe oprocentowanie, gdyż i tak zabezpieczają te operacje taką samą ilością kapitału. Jednocześnie niebezpieczeństwo dla banków wynikało często nie z niedokapitalizowania, ale z tłumienia ich dążeń do innowacji, do większej elastyczności oraz do doskonalenia własnych systemów pomiaru i zarządzania ryzykiem.

Nieścisłości te postanowiono usunąć, pozwalając bankom na stosowanie własnych modeli. Na ich podstawie banki będą indywidualnie i samodzielnie szacować potrzebny im kapitał. Oczywiście jednocześnie nadzór bankowy będzie zmuszony oceniać i decydować, czy wszystkie banki mają na tyle właściwe procedury, wyposażenie techniczne i umiejętności personelu, aby móc szacować właściwie. Regulatorzy oceniają całość zmian raczej mało entuzjastycznie argumentując, że dane w modelach banków nie będą wystarczające do przeprowadzania właściwych pomiarów. Ponadto podkreślają fakt, iż banki potrzebują nie tylko kapitału dla ochrony przed złymi kredytami, ale także aby pokrywać pewne ryzyko niemierzalne, na przykład ryzyko operacyjne związane z fałszerst-

wami czy też błędami systemów informatycznych. Ocenia się, że banki o słabych systemach zarządzania lub bardzo złych portfelach kredytowych nie będą raczej dążyć do takich zmian.

Z drugiej strony wiele banków ocenia, że usunięcie sztywnych zasad Komitetu Bazylejskiego sprawi, że ich kapitały będą używane efektywniej, a kredyty będą mogły stać się tańsze. „Uwolniony” w ten sposób kapitał będzie mógł wrócić do właścicieli lub zostać wykorzystany efektywniej. Ponadto banki lepiej rozumiejące ryzyko stałyby się bezpieczniejsze. Uważają one, że stosowane od lat zasady Komitetu nie powinny hamować rozwoju prężnych banków i wdrażania nowych metod technicznych udoskonalających bezpieczeństwo międzynarodowego systemu bankowego. Chociaż dziś szacuje się, że zaledwie około trzydziestu banków jest na tyle zdyscyplinowanych i nowatorskich, aby konstruować i wdrażać takie modele w efektywny i bezpieczny sposób.

Pewne zmiany wprowadzili także regulatorzy niektórych państw, dając bankom więcej swobody w ustalaniu poziomu ich adekwatności kapitałowej. Dopuszczają one rozszerzenie pierwszorzędnych kapitałów własnych o pewne fundusze uzyskiwane ze sprzedaży złożonych instrumentów finansowych. Jak dotąd Komitet Bazylejski nie popiera tej decyzji. (BZ)

(Na podstawie: „The Economist”, 28.02.1998, „Financial Times”, 2.01.1998 oraz 8.04.1998)

JAPOŃSKIE REFORMY FINANSOWE

Kryzysy finansowy i walutowy zmusiły kraje azjatyckie do przemyślenia i zmian w regulacjach finansowych. Program deregulacji finansowej w Japonii ma na celu przywrócić Tokio znaczenia jako globalnego centrum finansowego oraz wzrost efektywności wykorzystania oszczędności krajowych.

Od II wojny światowej rząd japoński wykorzystywał sektor finansowy do przekształcania oszczędności gospodarstw domowych w tanie kredyty bankowe dla przemysłu. Dzięki temu zbudowano potęgę przemysłową Japonii, ale zapłacono również wysoką cenę. Oprócz „strat”, jakie ponosili deponenci z powodu bardzo niskiego oprocentowania wkładów, polityka ta spowodowała niekonkurencyjność banków i słaby rozwój rynku kapitałowego, co ograniczało zdolność Tokio do funkcjonowania jako międzynarodowe centrum finansowe.

Program reform przewiduje stopniową deregulację całego sektora finansowego (nie tylko bankowości, ale również ubezpieczeń i obrotu papierami wartościowymi) na przestrzeni 5 lat do roku 2001 (patrz tabela). Podstawowym celem reformy jest w skrócie:

- ❖ zlikwidowanie istniejących barier pomiędzy różnymi kategoriami działalności finansowej poprzez zezwolenie ubezpieczycielom, bankom i domom maklerskim na konkurencję między sobą;

- ❖ pozwolenie instytucjom finansowym na większą swobodę we wprowadzaniu nowych produktów – innowacji finansowych, takich jak zaawansowane derywatywy i nowe fundusze inwestycyjne;
- ❖ poprawa usług zarządzania aktywami poprzez umożliwienie firmom większego wyboru między instytucjami, które mogą zarządzać funduszami emerytalnymi; banki uzyskają również pozwolenie na wejście na rynek funduszy emerytalnych;
- ❖ popieranie restrukturyzacji sektora finansowego poprzez zezwolenie na tworzenie holdingów finansowych;
- ❖ zmniejszenie kosztów transakcyjnych w wyniku obniżenia podatku od transakcji giełdowych.

HARMONOGRAM REFORM SYSTEMU FINANSOWEGO JAPONII

1997

- wprowadzenie transakcji opcjami na indywidualne akcje
- zezwolenie na zarządzanie aktywami firmom obracającym papierami wartościowymi (*securities firms*)
- zezwolenie na tworzenie holdingów finansowych

1998

- liberalizacja prowizji maklerskiej na transakcje ponad 50 mln jenów
- liberalizacja operacji walutowych, międzynarodowych transakcji papierami wartościowymi, możliwości lokowania za granicą
- wprowadzenie systemu „szybkiej akcji naprawczej”, aby zmusić instytucje finansowe dotknięte problemami do natychmiastowych działań naprawczych
- nadanie Bank of Japan niezależności w ustalaniu stopy procentowej
- wzmocnienie siły Komisji Nadzoru Papierów Wartościowych i Giełdy oraz kar za naruszenie prawa
- zniesienie części ograniczeń związanych z derywatywami
- zniesienie licencjonowania firm maklerskich

- zezwolenie bankom na sprzedaż trustów inwestycyjnych
- zezwolenie niebankowym instytucjom pożyczkowym na emisję obligacji

1999

- całkowita liberalizacja prowizji maklerskiej
- częściowe zniesienie restrykcji nałożonych na domy maklerskie i filie trustów inwestycyjnych
- zezwolenie „zwykłym” bankom na emisję obligacji
- wprowadzenie jednolitego systemu rachunkowości korporacji opartego na skonsolidowanej rachunkowości

2000

- wprowadzenie systemu rozrachunków brutto w czasie rzeczywistym

2001

- zezwolenie bankom na sprzedaż pewnych form ubezpieczeń na życie
- umożliwienie bankom i instytucjom ubezpieczeniowym wzajemnego wchodzenia na swoje pola działania przez tworzenie podmiotów zależnych

Źródło: FT 26.03.1998 str. III.

Pierwsze drobne zmiany wprowadzono w 1997 roku. Oficjalnie reforma wystartowała 1 kwietnia 1998 r., kiedy weszły w życie dwie kluczowe zmiany:

- ❖ zniesiona została w znacznej mierze kontrola dewizowa i
- ❖ nastąpiła częściowa liberalizacja prowizji maklerskiej (od transakcji ponad 50 mln jenów).

Zniesienie kontroli dewizowej wymusi na japońskich firmach większą konkurencyjność, gdyż w przeciwnym razie nastąpi odływ inwestycji firm i oszczędności ludności za granicę. Liberalizacja prowizji maklerskiej umożliwi konkurencję na tym polu. Pojawiają się głosy, że prowizja może spaść nawet o 40%.

Jeśli wszystkie zaplanowane reformy zostaną wprowadzone, ich wpływ na gospodarkę Japonii będzie ogromny. Wolnorynkowa konkurencja pomiędzy bankami a domami maklerskimi może zmusić wiele firm do zamknięcia działalności lub tworzenia silniejszych organizacji w drodze fuzji. Rozwój rynku funduszy inwestycyjnych stworzy ogromne możliwości dla zachodnich jak również japońskich firm zarządzających aktywami. Przesunięcie oszczędności ludności z kont bankowych na rachunki inwestycyjne może ożywić rynek kapitałowy. Większa swoboda firm w wyborze wyrafinowanych produktów finansowych może doprowadzić do odchodzenia od pośrednictwa banków, a tym samym osłabienia roli banków. Obecnie japońska gospodarka oparta jest na pośrednictwie banków w finansowaniu przedsiębiorstw, natomiast w przyszłości ma przeważać bezpośrednio pozyskiwanie funduszy na rynku kapitałowym. Reformy mogą przyciągnąć z powrotem firmy międzynarodowe, które w ostatniej dekadzie wycofały się z tokijskiej giełdy. Tokio ma wiele do odrobienia – obecnie wielkość (wolumen) obrotów na giełdzie stanowi jedynie połowę tych z roku 1989, a wartościowo nawet mniej.

Nasuwa się jednak pytanie, czy wszystkie zaplanowane reformy zostaną przeprowadzone zgodnie z planem. Pojawiają się obawy, że w sytuacji głębokiego kryzysu gospodarczego rząd japoński może próbować opóźnić i ograniczać zakres reform. Były prezes Bank of Japan Mikio Wakatsuki zapewnia: „jeśli najgorsze już minęło, jestem pewien, że.... tym większy nacisk będzie na przeprowadzenie reform”. (J.M.)

(„Financial Times”, 26.03.98, 15.04.98, 30.03.98, 1.04.98, 3.04.98, 15.04.98; „The Economist”, 4-10.04.98)

ZMIANY W STRUKTURZE BANKOWOŚCI AMERYKAŃSKIEJ

Od kilku lat w bankowości amerykańskiej pojawiły się procesy, które na trwałe mogą zmienić charakter tego sektora. Do niedawna (do 1985 roku) sektor amerykański składał się z dużej liczby (14 tys.) przeważnie małych banków stanowych o lokalnym zasięgu. Sytuacja ta wynikała w głównej mierze z prawnego zakazu otwierania oddziałów w innych stanach. Banki radziły sobie z tą sytuacją, tworząc holdingi bankowe, co jednak nie zmniejszało liczby podmiotów działających w systemie. Dopiero po zniesieniu tego zakazu i ogólnej liberalizacji oraz deregulacji rynku nastąpił proces konsolidacji banków. Proces ten owocuje zmniejszaniem się podmiotów w systemie bankowym. Dzisiaj w Stanach Zjednoczonych działa ok. 10 tys. banków, a więc w stosunku do roku 1985 nastąpił prawie 30% spadek ich liczby. O spadku liczby banków zdecydowała także większa liczba upadłości, jednak głównym mechanizmem, który sprawia, że system amerykański zbliża się do modeli światowych, jest konsolidacja.

Proces konsolidacji dotyczy zarówno małych banków stanowych, jak również największych amerykańskich korporacji bankowych. Fuzje dokonujące się wśród banków amerykańskich wpisują się w ogólnoswiatową tendencję.

Największymi fuzjami ostatniego czasu są fuzje Citicorp i Travelers oraz BankAmerica i NationsBank.

Pierwsza z tych fuzji będzie największą konsolidacją, jaka się kiedykolwiek dokonała. Powstanie największa instytucja finansowa w Stanach Zjednoczonych i na świecie. Będzie ona dysponowała kapitałem 44 mld dol. oraz aktywami ok. 700 mld dol. Celem konsolidacji jest zaproponowanie możliwie szerokiego wachlarza usług bankowych oraz ubezpieczeniowych. Fuzja ta i inne są poważnym wyzwaniem wobec amerykańskich regulatorów bankowych, którzy zamierzają wprowadzić rozwiązania prawne oddzielające bankowość od usług ubezpieczeniowych.

Druga z wielkich fuzji dotyczy BankAmerica oraz NationsBank of North Carolina. Po połączeniu zostanie zachowana nazwa BankAmerica. Bank ten będzie posiadać aktywa o wartości ok. 570 mld dol. oraz kapitał 45 mld dol.

Wielkość i powszechność działalności konsolidacyjnej w systemie amerykańskim świadczy o tym, iż system ten powoli ewoluuje w kierunku systemów europejskich. Dotychczasowy, bardzo rozdrobniony sektor bankowy zaczyna być pod względem siły kapitałowej poszczególnych instytucji poważnym konkurentem na rynkach międzynarodowych. (TO)

(Na podstawie: „The Banker”, maj 1998, „Euromoney”, maj 1998)

ZAGROŻENIE DLA BANKOWYCH SYSTEMÓW KOMPUTEROWYCH WYNIKAJĄCE Z EFEKTU MILLENIUM

Zagrożenie wiąże się z problemem odczytu daty przez systemy komputerowe w związku ze zmianą daty z 31 grudnia 1999 roku na 1 stycznia 2000.

Większość ze starszych wersji software'u oraz hardware'u komputerowego posługuje się jedynie dwoma ostatnimi cyframi roku w oznaczaniu daty. I tak zamiast daty 1998.04.18 zapisywana jest data 98.04.18. Taka metoda zapamiętywania daty przez system przyjęta została w latach 60., a wynikała z konieczności bardziej efektywnego wykorzystania systemów komputerowych – przyspieszała operacje, a przede wszystkim oszczędzała pamięć, zmniejszała wymagania sprzętowe. Pierwsze sygnały ostrzegawcze, dotyczące możliwości wystąpienia awarii systemów komputerowych związanych z błędnym odczytem daty, pojawiły się na początku lat 90.

Po zmianie daty na początku roku 2000 mogą pojawić się problemy z interpretacją zapisanej daty. Otóż 1 stycznia 2000 zostanie zapisany przez systemy (zgodnie z przedstawioną wyżej metodą) jako 00.01.01, co będzie interpretowane jako 1 stycznia 1900 roku. Jakikolwiek oprogramowanie czy urządzenie z mikroprocesorem, którego funkcjonowanie wymaga odliczania daty, będzie generować błędne wyniki lub przestanie działać. Problem „roku 2000”, „milenijnej bomby” lub „Y2K” (jak nazwano ten problem za granicą) dotyka większości dziedzin codziennego życia, w których wykorzystywane są systemy komputerowe, a kolejność dat ma znaczenie np. dla dostaw elektryczności, gazu i wody, usług telekomunikacyjnych, systemów bankowych, usług medycznych, transportu i przemysłu. Wielu ekonomistów wskazuje, że problem ten może wywołać globalną recesję.

Konsekwencje błędnego działania systemów komputerowych w bankach mogą być katastrofalne – błędne rozliczenia płatności, naliczania odsetek, zawieszenie całego systemu komputerowego może spowodować utratę płynności i upadek banku.

Zagrożenia dla banków nie wynikają tylko z potencjalnych problemów wewnętrznych. Ogromny wpływ ma świadomość istnienia ryzyka i działania podejmowane przez klientów banku oraz inne podmioty gospodarcze w kwestii rozwiązywania problemu „roku 2000”. Banki narażone są na zakłócenia wynikające z możliwych problemów z płynnością swoich klientów i niemożnością spłat kredytów.



Istnieje wiele sposobów dostosowywania systemów komputerowych do bezpiecznej zmiany daty. Najprostszym, ale zarazem najkosztowniejszym, jest zmia-

na systemu na taki, który zapisuje datę przy użyciu 4 cyfr określających rok i przystosowanie istniejących danych do tego systemu.

Innym rozwiązaniem jest tzw. metoda okien (*window method*), polegająca na wprowadzeniu pewnej zmiany w oprogramowaniu i przyjęciu daty granicznej. Niech np. tą datą graniczną będzie rok 1950. Po wprowadzeniu zmian w systemie będzie on czytał wszystkie lata zapisywane jako 50 do 99 jako lata 1950 do 1999, wszystkie zaś lata zapisywane jako 00 do 49 jako lata 2000 do 2049. Metoda ta zakłada, że w systemach komputerowych nie są przetwarzane żadne starsze dane od daty przełomowej, tj. w podanym przykładzie od 1950 roku. W metodzie tej problem zmiany daty oddala się do roku 2050, co wydaje się raczej bezpieczną perspektywą. Można także przyjąć metodę zmiennych okien. W metodzie tej przyjmuje się, że data przełomowa kroczy razem z datą bieżącą. Przy tej metodzie przyjmuje się natomiast, że przetwarzane dane nie są i nie będą starsze niż np. 50 lat od chwili ich przetwarzania.

Mnogość różnych sposobów dostosowania systemów do roku 2000 powoduje następne niebezpieczeństwo. Systemy istniejące w tym samym banku po dostosowaniu mogą nie być zgodne ze sobą. W relacjach zewnętrznych systemy banku mogą nie być zgodne z systemami kooperantów zewnętrznych.

Ścisłe związane ze zmianą daty na rok 2000 jest także problem roku przestępnego. Otóż rok 2000 będzie rokiem przestępnym (większa liczba dni lutego), a rok 1900 rokiem przestępnym nie był. Programy komputerowe mogą korzystać z algorytmów (jest to bardzo prawdopodobne), które nie odczytują roku 2000 jako roku przestępnego. Efektem będzie błędne funkcjonowanie wszystkich systemów, w których liczba dni jest wykorzystywana przy przetwarzaniu danych.



Większość krajów podjęła radykalne działania, aby zmusić firmy do dostosowywania systemów komputerowych do funkcjonowania po 31 grudnia 1999 r.

W Wielkiej Brytanii powołano *Action 2000* (wcześniej *Taskforce 2000*) – instytucję rządową, która ma koordynować kampanię na rzecz rozwiązywania problemu „milenijnej bomby”. Według tej instytucji w ciągu ostatnich kilku lat około 15% linii produkcyjnych kontrolowanych przez mikroprocesory nie zdało testu sprawdzającego, czy będą w stanie poradzić sobie z datą po roku 1999.

W kilku przypadkach nawet sama próba wykrycia „bomby” spowodowała straty. Narodowe Zrzeszenie Farmaceutyczne zakomunikowało, że 2 apteki utraciły wszystkie swoje dane podczas takiego testu. „The Economist” donosi, iż sieć komputerowa jednego z departamentów rządowych poniosła nieodwracalne straty w wyniku podobnego testu.

Wspierana przez rząd brytyjski Komisja Standardów Rachunkowych (*Accounting Standards Board*) wydała instrukcję dla wszystkich przedsiębiorstw, aby ujawniły w sprawozdaniach roku bieżącego swoje plany związane z problemem „roku 2000”, łącznie z oszacowaniem stopnia ryzyka i kosztami dotyczący-

mi jego rozwiązania. Giełda londyńska wysłała do notowanych na niej firm pismo ponaglające do działania zgodnie z tą instrukcją. Szef nowego urzędu sprawującego nadzór nad bankami (*Financial Service Authority*) ostrzegł, że jeśli banki nie spełnią wymagań regulatora, mogą się liczyć z restrykcjami z jego strony, np. w postaci ograniczeń zakresu działalności firmy.

Działania dostosowawcze prowadzone są w różnych sektorach gospodarki. Wiele firm napotyka wciąż nowe problemy. Obawy, że niektóre firmy mogą nie zdążyć z rozwiązaniem problemu „Y2K” sprawiły, że premier Tony Blair ogłosił pod koniec marca 1998 roku przeznaczenie 100 mln funtów (167 mln dol.) na ten cel. Większość tej kwoty będzie przeznaczona na pomoc małym i średnim firmom w przeszkoleniu 20.000 pracowników zdolnych do zidentyfikowania i rozwiązania problemu „Y2K”. Premier Blair ma również przeznaczyć dodatkowe środki na **wzrost świadomości istniejącego zagrożenia.**

Francuska Giełda domaga się, aby firmy musiały prezentować swoim akcjonariuszom wiarygodne strategie poradzenia sobie ze zmianą daty. Zgodnie z poleceniem komisji Francuskiej Giełdy w sprawozdaniach za rok 1998 firmy muszą ujawnić stan przygotowań, plany rozwiązania problemu zmiany daty, przewidywane koszty dostosowania i ich wpływ na wyniki finansowe. Kroki te poczyniono po raporcie firmy Ernst & Young, z którego wynikało, że Francja pozostaje w tyle za innymi krajami w kwestii rozwiązywania problemu „roku 2000”.

Australijska Giełda nakazała 1200 firmom notowanym na giełdzie dostarczenie informacji na temat przygotowań do rozwiązania problemu „roku 2000” przed 30 czerwca 1998 roku, w przeciwnym razie firmy te mogą się liczyć z zawieszeniem notowań ich akcji. Władze finansowe w **Niemczech** rozważają podjęcie podobnych kroków.

W **Stanach Zjednoczonych** problem „roku 2000” jest obecnie podstawową kwestią, którą zajmują się instytucje nadzorujące system bankowy (FED, OCC, FDIC). Plany nadzoru obejmują szczegółową analizę stanu przygotowań banków do problemu roku 2000. Narzucone harmonogramy zobowiązują banki do dostosowania swoich systemów komputerowych do czerwca 1998 roku. Pomimo to pesymistyczne prognozy mówią o 40% skali bankructw banków spowodowanych błędem zapisu daty.



W polskim systemie bankowym trudno jest oszacować zagrożenie ze względu na brak badań w tym zakresie. Polskie banki przechodziły intensywną modernizację technologiczną na początku lat 90., co może świadczyć, iż zaopatrywały się we względnie nowe rozwiązania informatyczne. Jednakże należy pamiętać, że pierwsze sygnały wskazujące na problem „roku 2000” pojawiły się w latach 90., a niektóre „nowe” systemy komputerowe nie są w pełni dostosowane do pracy w krytycznym momencie. Firma Microsoft oświadczyła ostatnio, że problem „roku 2000” występuje w programach Windows 95, Windows NT i Inter-

net Explorer, pomimo stanowczych zapewnień Billa Gatesa w ciągu ostatnich 2 lat o zgodności tych produktów z „Y2K”. Niektóre produkty Microsoftu wymagają zainstalowania specjalnych poprawek: Internet Explorer 3.1, 3.01, 3.02, 4.0, 4.01, 4.0a, 4.01 9 (Macintosh), MS DOS 6.22, Office 95, Windows 95 v, 4.00.950, Windows for Workgroups 3.11, Windows NT Server 4.0, Windows NT Workstation 4.0, Word 95 i Word 6.0. Natomiast bezużyteczne będą: Acces 2.0, Word 5.0 for DOS, Office 4.3 Profesional¹⁾.

W prasie światowej problem „milenijnej bomby” jest bardzo nagłaśniany. Na internetowych stronach „roku 2000” można znaleźć tytuły kilku, kilkunastu artykułów prasowych dziennie pojawiających się na świecie. W Polsce informacje na ten temat rzadko się pojawiają. Można przypuszczać, że w miarę zbliżania się drugiego tysiąclecia głośniej będzie się mówiło o tym problemie i jego konsekwencjach. Reakcją klientów banków może być wycofywanie pieniędzy w obawie przed zamieszczeniem, jakie może spowodować problem „roku 2000”. Może to zrodzić problemy z płynnością banków. Pojawiają się prognozy, że na przełomie wieków pieniąż będzie bardzo drogi, ponieważ „milenijna bomba” spowoduje paraliż systemu bankowego 1 stycznia 2000 roku – wzrośnie popyt na gotówkę, w wyniku czego wzrosną krótkookresowe stopy procentowe.

Z prezentowanych w prasie zagranicznej informacji wynika, że koszty „rozbrajania bomby” są olbrzymie. Miesięcznik „The Banker” przeprowadził ankietę na temat „roku 2000” wśród 1000 największych pod względem kapitału banków na świecie. Według ankiety te koszty dostosowywania systemów do pracy w roku 2000 w 313 bankach, które odpowiedziały na ankietę, sięgną 5 mld dol.²⁾

W grupie ankietowanych banków znalazło się 5 banków polskich (Bank Handlowy SA, BGŻ SA, PeKaO SA, PKO BP, PBK SA), z których odpowiedzi udzieliły BH SA i PKO BP. Bank Handlowy oświadczył, że prace nad dostosowaniem systemów rozpoczął w październiku 1997 r., a na koniec roku uzyska całkowitą zgodność. Testy systemów przewidywane są na listopad 1998 roku. Nad projektem pracuje 19 osób, a jego koszt wyniesie ok. 2 mln dol.

Zgodnie z ankietą PKO BP miał rozpocząć pracę nad projektem w marcu 1998 roku. Testy systemów przewidywane są na marzec roku 1999. Podany koszt dostosowania wynosi 100 tys. dol. Projektem ma zajmować się 20 osób.

(J.M., T.O.)

(„The Banker” kwiecień 1998; „The Economist” 28.03–3.04.1998; „Financial Times” 16.03.1998, 31.03.1998, 1.04.1998, 6.04.1998, „It's People Problem” Peter de Jager www.year2000.com)

¹⁾ Za „Prawo i Gospodarka”, 29–31 maja 1998, str. 5.

²⁾ „The Banker”, kwiecień 1998, str. 11.

POMOC DLA SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ W BANKACH

W styczniu bieżącego roku Komitet Bazylejski opublikował raport będący zbiorem wskazówek pomocnych dla istniejących w bankach systemów kontroli wewnętrznej (*Framework for the Evaluation of Internal Control Systems*). Właściwy, efektywny system kontroli wewnętrznej jest w bankach niezbędny. Jest on nie tylko podstawą właściwego zarządzania bankiem, ale także gwarantem bezpieczeństwa i efektywności operacji bankowych. Jego sprawne działanie może zapobiec wielu zagrożeniom i stratom.

W opracowaniu członkowie Komitetu Bazylejskiego zidentyfikowali podstawowe zjawiska, które mogą zaburzać kontrolę wewnątrz banku. Są nimi: zmieniające się środowisko operacyjne, nowy personel, nowe systemy informacyjne, nagły wzrost notowany w pewnych obszarach działalności banku, nowa technologia, nowe produkty lub nowe rodzaje działalności, zmiany struktury organizacyjnej banku, przejęcia, fuzje. W opracowaniu szczególny nacisk położono na pięć wzajemnie powiązanych elementów, o których wewnątrzni kontrolerzy powinni pamiętać. Ich kombinacja składa się na efektywny system kontroli wewnętrznej; są to:

- ❖ kontrola przeprowadzana przez kierownictwo,
- ❖ szacowanie ryzyka,
- ❖ bieżąca kontrola,
- ❖ informacja i komunikacja,
- ❖ monitoring.

W związku z tymi elementami wymieniono wiele istotnych wskazówek. Między innymi stwierdzono, że właściwe szacowanie ryzyka powinno obejmować wszystkie jego rodzaje, czyli ryzyko kredytowe, rynkowe, płynnościowe, operacyjne. Bieżąca kontrola powinna być integralną częścią codziennej działalności operacyjnej banku. Przekazywane informacje muszą być rzetelne, dostępne i terminowe. Z kolei szeroko rozumiany monitoring powinien być prowadzony przez wyższe kadry zarządzające, by gwarantować prawidłowość kontroli wewnętrznej.

Komitet Bazylejski w ciągu kolejnych dwóch lat zamierza opublikować następne raporty poświęcone bardziej szczegółowym zagadnieniom, związanym na przykład ze stosowanymi w bankach technologiami informatycznymi. (BZ)

(Na podstawie: „The Banker”, luty 1998)