

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 193

Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE

Adam Pawlikowski

Warszawa, czerwiec 2005 r.

Autor jest pracownikiem Departamentu Systemu Finansowego Narodowego Banku Polskiego.

Wyrażane poglądy należą do autora i nie stanowią oficjalnego stanowiska instytucji, w której autor jest zatrudniony.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2004

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

 Spis treści

Spis tabel i wykresów	4
Streszczenie	5
1. BFG jako istotny element <i>safety net</i>	6
1.1. Polska siatka bezpieczeństwa finansowego	6
1.2. Cel utworzenia BFG	8
2. Charakter polskiego systemu gwarantowania depozytów	10
2.1. Rok utworzenia	10
2.2. Administracja Funduszu	11
3. Zakres gwarantowania BFG	14
3.1. Instytucje objęte systemem gwarantowania	14
3.2. Limity gwarancji	15
3.3. Przedmiotowy zakres gwarantowania	19
3.4. Działalność gwarancyjna BFG	21
4. BFG jako <i>risk minimizer</i>	23
5. Sposób finansowania	29
5.1. Ogólne zasady gospodarki finansowej BFG	29
5.2. Finansowanie działalności gwarancyjnej	30
5.3. Finansowanie działalności pomocowej	32
5.4. Tryb finansowania BFG na tle innych systemów gwarancyjnych	33
6. Podsumowanie	38
7. Cechy charakterystyczne systemów gwarantowania depozytów w państwach UE	40
8. Słowniczek	42
9. Instytucje gwarantowania depozytów w państwach UE	44
10. Bibliografia	46
11. Akty prawne	48

Spis tabel i wykresów

Tabela 1	Miejsce BFG w polskiej siatce bezpieczeństwa finansowego	7
Tabela 2	Ścieżka dojścia do obecnego limitu gwarancyjnego oferowanego przez BFG	16
Tabela 3	Zakres działalności gwarancyjnej prowadzonej przez BFG	22
Tabela 4	Zakres działalności pomocowej prowadzonej przez BFG	25
Tabela 5	Efekty finansowe działalności pomocowej BFG	26
Tabela 6	Fundusz ochrony środków gwarantowanych w latach 1995-2005	31
Tabela 7	Fundusz pomocowy w latach 1995-2005	33
Wykres 1	Łączna liczba sformalizowanych systemów gwarancyjnych w państwach obecnej UE w poszczególnych latach	11
Wykres 2	Charakter administracji systemów gwarancyjnych w państwach UE	13
Wykres 3	Limity wypłat w państwach UE	17
Wykres 4	Relacja limitu wypłat do wielkości PKB <i>per capita</i> w państwach UE	18
Wykres 5	Zakres uprawnień instytucji gwarancyjnych w państwach UE	23
Wykres 6	Tryb finansowania instytucji gwarancyjnych w państwach UE	34
Wykres 7	Sposób uwzględniania poziomu ryzyka przy obliczaniu składek na rzecz systemu gwarancyjnego w państwach UE	36

Streszczenie

Systemy gwarantowania depozytów, pomimo swojego stosunkowo krótkiego rodowodu, są obecnie powszechnie występującym elementem systemu bankowego. W 2004 r. funkcjonowały na świecie 83 systemy gwarancyjne o charakterze sformalizowanym.

Polska instytucja gwarantująca wkłady pieniężne ludności – Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) – obchodzi w tym roku 10. rocznicę powstania. Przez 10 lat aktywnego funkcjonowania BFG wykazał, że należy – obok Narodowego Banku Polskiego oraz Komisji Nadzoru Bankowego – do najważniejszych instytucji chroniących polski system finansowy przed destabilizacją.

We wstępnej części opracowania przedstawiono miejsce Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w polskiej siatce bezpieczeństwa finansowego. Zwrócono również uwagę na pozostałe systemy gwarancyjne funkcjonujące w Polsce w sferze usług finansowych. W opracowaniu wyjaśniono ponadto powody, dla których tworzy się systemy gwarantowania depozytów oraz wskazano cele powołania BFG. Następnie przybliżono ewolucję polskich rozwiązań w zakresie gwarantowania depozytów, sięgającą 1982 roku. Szczegółnej analizie poddano również charakter administracji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Zasadniczy cel opracowania stanowi scharakteryzowanie poszczególnych elementów konstrukcyjnych składających się na polski system gwarantowania depozytów. Omawiając kolejne cechy polskiego systemu gwarancyjnego, odniesiono się do regulacji wspólnotowych w tym zakresie oraz do rozwiązań zastosowanych w praktyce pozostałych 24 krajów Unii Europejskiej.

Trzeci rozdział opracowania zawiera charakterystykę zasadniczej sfery aktywności Funduszu – działalności gwarancyjnej, polegającej na wypłacie odszkodowań na rzecz deponentów w przypadku ogłoszenia upadłości banku. Analizie poddano przedmiotowy i podmiotowy zakres gwarancji oferowanych przez polski system. Zaprezentowano również zakres działalności gwarancyjnej prowadzonej przez BFG w latach 1995-2004.

W czwartym rozdziale zaprezentowano działania BFG podejmowane w celu minimalizowania ryzyka w sektorze bankowym. Najwięcej miejsca poświęcono tu omówieniu zasad i doświadczeń Funduszu w zakresie wspierania finansowego sanacji banków znajdujących się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Rozdział piąty poświęcono natomiast omówieniu zasad i trybu finansowania działalności gwarancyjnej i pomocowej prowadzonej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

W podsumowaniu opracowania zwrócono uwagę na możliwe kierunki zmian w zasadach funkcjonowania BFG. Zwrócono uwagę na fakt, że pomimo zgodności polskich regulacji z wymaganiami UE, istnieje konieczność dostosowania ich do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych.

Klasyfikacja JEL: G21, G28, G29, G33

Słowa kluczowe: system gwarantowania depozytów, upadłość banku, działania pomocowe, polski sektor bankowy, stabilność finansowa, siatka bezpieczeństwa finansowego, *safety net*, bank centralny, nadzór bankowy, regulacje wspólnotowe

1

BFG jako istotny element *safety net*

1.1. Polska siatka bezpieczeństwa finansowego

Stabilność systemu finansowego, traktowana jako dobro publiczne, leży w interesie wszystkich uczestników życia politycznego i gospodarczego. Jednak mechanizmy rynkowe czasami zawodzą i nie zawsze są w stanie ją zagwarantować. Dlatego we wszystkich krajach tworzy się zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją, czyli tzw. **siatkę bezpieczeństwa finansowego** (ang. *safety net*)¹.

Do najważniejszych instytucji tworzących polską sieć bezpieczeństwa finansowego należy zaliczyć:

- 1) **Narodowy Bank Polski (NBP)** – bank centralny pełniący rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *lender-of-last-resort*), określaną również mianem awaryjnego wsparcia płynnościowego (ang. *Emergency Liquidity Assistance*). Rola NBP polega na dyskrecyjnym zasileniu w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok wywołujący nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych źródeł.
- 2) **Komisja Nadzoru Bankowego (KNB)** – instytucja nadzorująca sektor bankowy, realizująca trzy podstawowe funkcje: licencyjną, regulacyjną oraz kontrolno-administracyjną. Należy zaznaczyć, że organem wykonawczym KNB jest Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego stanowiący od 1 stycznia 1998 r. jednostkę organizacyjnie wydzieloną w strukturze NBP.
- 3) **Bankowy Fundusz Gwarancyjny** – fundusz gwarantowania depozytów², którego misją jest ochrona osób powierzających swoje środki pieniężne bankom oraz działanie na rzecz bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego w Polsce.

Niewątpliwie uczestnikiem *safety net* w Polsce jest również **Ministerstwo Finansów** będące główną instytucją regulującą system finansowy. Ponadto rząd, określany mianem „właściciela ostatniej instancji”, może dokonywać bezpośredniego dokapitalizowania banku lub całego systemu bankowego w sytuacji zagrożenia kryzysem systemowym. Zazwyczaj jednak zaangażowanie rządu w kwestie zarządzania kryzysowego nie przyjmuje postaci sformalizowanej. Do grona instytucji i regulacji z zakresu *safety net* można zaliczyć ponadto Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz systemy płatnicze i procedury prawa upadłościowego.

Aby cała konstrukcja *safety net* chroniąca system finansowy przed destabilizacją funkcjonowała efektywnie, wymagane jest współdziałanie wszystkich ogniw na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego. Również w konstrukcji polskiej siatki bezpieczeństwa finansowego określono szereg powiązań pomiędzy systemem gwarancyjnym a pozostałymi jej elementami. Od 27 maja 1997 r. funkcjonuje dwustronne porozumienie pomiędzy BFG a NBP normujące przede wszystkim wymianę informacji pomiędzy tymi instytucjami³. Ścisła współpraca pomiędzy instytucją gwarancyjną a nadzorem bankowym jest zapewniona, ponieważ Prezes BFG wchodzi w skład Komisji Nadzoru Bankowego. Z kolei nadzór na działalnością Funduszu sprawuje Ministerstwo Finansów, natomiast coroczne sprawozdanie BFG Rada Ministrów przedstawia do rozpatrzenia Sejmowi.

¹ Więcej na ten temat w: Szczepańska, Sotomska-Krzysztofik, Pawliszyn, Pawlikowski (2004).

² Zgodnie z *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems* (2001): Financial Stability Forum, system gwarantowania depozytów jest istotnym komponentem siatki bezpieczeństwa finansowego.

³ Porozumienie to zostało znowelizowane w dniu 31 stycznia 2005 r.

Nie należy jednak zapominać, że stabilność finansowa jest pojęciem znacznie szerszym niż stabilność sektora bankowego. Oznacza to, że ewentualne zagrożenia dla stabilności całego systemu finansowego mogą pojawiać się nie tylko w sektorze bankowym, ale również ubezpieczeniowym oraz na rynku kapitałowym. W Polsce zastosowano **sektorowy model nadzoru** i w związku z tym podmiotami stabilności finansowej są również instytucje nadzorcze i gwarancyjne działające w tych segmentach (tabela 1).

Tabela 1
Miejsce BFG w polskiej siatce bezpieczeństwa finansowego

SEKTOR	PODMIOTY	INSTYTUCJA NADZORCZA	INSTYTUCJE GWARANCYJNE
BANKOWY	BANKI KOMERCYJNE I SPÓŁDZIELCZE	KOMISJA NADZORU BANKOWEGO	BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY
PARABANKOWY	SPÓŁDZIELCZE KASY OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWE	KRAJOWA KASA	KRAJOWA KASA, TOWARZYSTWO UBEZPIECZEŃ WZAJEMNYCH
KAPITAŁOWY	BIURA MAKLERSKIE, FUNDUSZE INWESTYCYJNE, GIEŁDY	KOMISJA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH I GIEŁD	KRAJOWY DEPOZYT PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH
EMERYTALNY	OTWARTE FUNDUSZE EMERYTALNE	KOMISJA NADZORU UBEZPIECZEŃ I FUNDUSZY EMERYTALNYCH	KRAJOWY DEPOZYT PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH
UBEZPIECZENIOWY	TOWARZYSTWA UBEZPIECZENIOWE	KOMISJA NADZORU UBEZPIECZEŃ I FUNDUSZY EMERYTALNYCH	UBEZPIECZENIOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

Źródło: opracowanie własne.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zaliczony wcześniej do jednej z trzech najważniejszych instytucji polskiej siatki bezpieczeństwa, stanowi również najistotniejszą instytucję gwarancyjną. Za słusznością powyższego stwierdzenia przemawia fakt, że BFG obejmuje swoim zasięgiem sektor bankowy posiadający w Polsce kluczową, choć stale malejącą, pozycję w całym sektorze finansowym. Dodatkowo rynek usług bankowych jest szczególnie narażony na **ryzyko systemowe** – możliwość przeniesienia się kryzysu w jednej instytucji finansowej na resztę uczestników rynku (ang. *contagion*), co może poważnie zakłócić funkcjonowanie całego systemu.

Pozostałymi instytucjami gwarancyjnymi funkcjonującymi w polskim systemie finansowym są:

- **Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych**, prowadzący następujące systemy gwarancyjne⁴:
 - *Obowiązkowy system rekompensat KDPW*, zapewniający wypłaty na rzecz inwestorów w przypadku ogłoszenia upadłości domu maklerskiego do wysokości 3 000 EUR – w 100% oraz od 3 000 do 11 000 EUR – w 90%⁵,
 - *Fundusz Rozliczeniowy KDPW*, zapewniający prawidłowe wykonanie zobowiązań wynikających z transakcji zawieranych na regulowanym rynku papierów wartościowych,
 - *Fundusz Gwarancyjny sektora funduszy emerytalnych* chroniący interesy członków otwartych funduszy emerytalnych.
- **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny**, zaspokajający roszczenia wynikające z ubezpieczeń obowiązkowych, jeżeli strona winna powstania szkody nie posiadała takiego ubezpieczenia bądź nie ustalono jej tożsamości (ochrona strony poszkodowanej), a także roszczenia w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń na określonych

⁴ Zob.: *Rozwój systemu finansowego w Polsce w latach 2002-2003*. NBP, wrzesień 2004.

⁵ Ścieżka dojścia do ochrony zgodnej z dyrektywą 97/9/EC określona w *Prawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi* przewiduje podniesieniu górnej granicy gwarancji do poziomu 15 000 EUR od 1 stycznia 2006 r., 19 000 EUR od 1 stycznia 2007 r. i 22 000 EUR od 1 stycznia 2008 r.

zasadach z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych oraz ubezpieczeń na życie w wysokości 50% wierzycelności, do kwoty nie większej niż równowartość 30 000 EUR.

- Instytucje prowadzące tzw. Program Ochrony Oszczędności, czyli **Kasa Krajowa i Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych**. Celem Programu jest zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania wszystkich SKOK-ów. W ramach Programu gwarantowaniu podlegają środki zgromadzone przez SKOK-i do równowartości 22 500 EUR⁶.

Warto podkreślić, że w państwach Unii Europejskiej powszechnie funkcjonują instytucje gwarancyjne chroniące interesy deponentów oraz inwestorów na rynku kapitałowym⁷. Nie jest natomiast standardem tworzenie systemów gwarancyjnych obejmujących klientów firm ubezpieczeniowych. Z kolei przykład Wielkiej Brytanii⁸ wskazuje na możliwość odstąpienia od podejścia sektorowego i utworzenia wspólnej instytucji gwarancyjnej, obejmującej klientów wszelkich instytucji finansowych.

1.2. Cel utworzenia BFG

Podstawową przesłanką tworzenia systemu gwarantowania depozytów jest **potrzeba ograniczenia ryzyka systemowego** wywołanego zjawiskiem znanym pod nazwą runu na banki. Masowe wycofywanie depozytów z jednego banku może na zasadzie „efektu domina” przenieść się na inne banki, powodując zagrożenie systemowe. Deponenci są mniej skłonni do masowego wycofywania depozytów w sytuacji, gdy mają świadomość prawnych gwarancji obejmujących ich oszczędności.

Istotnym uzasadnieniem powołania do życia systemów gwarantowania depozytów jest również **ochrona klientów banków**. Z uwagi na fakt, że deponenci mają dostęp jedynie do ograniczonego zasobu informacji na temat instytucji, której powierzają swoje oszczędności, napotykają oni na problem asymetrii informacji. W praktyce bowiem pełna informacja, niezbędna do wnikliwej oceny aktualnej kondycji finansowej banku, nie jest publicznie udostępniana⁹. Tę niedoskonałość rynku częściowo ogranicza istnienie instytucji nadzoru bankowego. Jednak w praktyce, detaliczni klienci banku nie są w stanie zinterpretować danych, dokonać w pełni racjonalnej i prawidłowej oceny wiarygodności poszczególnych instytucji finansowych operujących na rynku oraz porównać wszystkich oferowanych przez nie produktów¹⁰.

Bezpośrednią przyczynę utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego stanowiła **chęć dostosowania polskich rozwiązań do przepisów Unii Europejskiej**. Najistotniejsze regulacje wspólnotowe w tym zakresie zawarte są w *dyrektywie 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów*. Jednak dyrektywa ta harmonizuje jedynie wybrane elementy, pozostawiając poszczególnym państwom członkowskim dużą swobodę w kształtowaniu narodowych regulacji. W konsekwencji systemy gwarantowania depozytów, funkcjonujące w poszczególnych krajach Unii Europejskiej wykazują znaczne zróżnicowanie.

Za istotny cel utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego należy ponadto uznać **potrzebę wprowadzenia** w miejsce prowizorycznych – **rozwiązań systemowych** i wyeliminowanie tym samym nierówności w zakresie gwarantowania depozytów w bankach działających w Polsce. Kształt regulacji w zakresie gwarantowania depozytów funkcjonujących w Polsce przed utworzeniem BFG opisany został w następnym rozdziale opracowania. Powołanie Funduszu pozwoliło również na stworzenie systemowych możliwości udzielania pomocy finansowej bankom, które utraciły bądź znalazły się w obliczu utraty wypłacalności.

⁶ Zob.: Jurkowska (2003).

⁷ Jest to wymogiem *dyrektywy 97/9/EC z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensaty inwestorom*.

⁸ *Financial Services Compensation Scheme* utworzony we wrześniu 2001 r.

⁹ *Prawo bankowe* zobowiązuje banki jedynie do ogłaszania w miejscu wykonywania czynności bilansu wraz z opinią biegłego rewidenta za ostatni okres podlegający badaniu (art. 111 ust. 1 pkt 5).

¹⁰ Por. z: Zaleska (2002).

Nie należy jednak zapominać, że istnienie systemu gwarantowania depozytów jako dodatkowej instytucji chroniącej system finansowy przed destabilizacją, oprócz ewidentnych korzyści, łączy się również z pewnym kosztem. Istnienie siatki bezpieczeństwa finansowego prowadzi, poprzez zwiększone prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska „pokusy nadużycia” (ang. *moral hazard*), do osłabienia dyscypliny rynkowej. Banki, mając świadomość potencjalnej ochrony ze strony instytucji tworzących *safety net*, mogą podejmować decyzje maksymalizujące ich korzyści, często związane z większym ryzykiem. Jednak odpowiednie zasady konstrukcji systemów gwarancyjnych, zastosowane również w przypadku BFG, pozwalają na ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia do minimum. Nieco inne podejście do zależności pomiędzy istnieniem instytucji gwarantującej depozyty a problemem pokusy nadużycia prezentują w swoim opracowaniu R. Gropp i J. Vesala¹¹. Na podstawie badania przeprowadzonego w oparciu o doświadczenia krajów UE uważają, że sformalizowany system gwarantowania depozytów może być narzędziem przyczyniającym się do lepszego monitorowania sytuacji banków oraz ograniczającym zjawisko pokusy nadużycia.

Główny cel opracowania stanowi potrzeba scharakteryzowania polskiego systemu gwarantowania depozytów jako istotnego komponentu siatki bezpieczeństwa finansowego istniejącej w Polsce. Regulacje i sposoby działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostaną zaprezentowane w odniesieniu do przepisów unijnych w tym zakresie oraz na tle innych instytucji gwarancyjnych, funkcjonujących w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Analiza porównawcza obejmuje 25 obowiązkowych systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących we wszystkich państwach UE, przy czym w przypadku Niemiec uwzględniono, z uwagi na jego powszechność, również system dobrowolny.

¹¹ Zob.: Gropp i Vesala (2004).

2

Charakter polskiego systemu gwarantowania depozytów

2

2.1. Rok utworzenia

Historia polskich regulacji w zakresie gwarantowania depozytów sięga 1982 r. Ówczesna ustawa – *prawo bankowe* – przewidywała **odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania banków** z tytułu wkładów oszczędnościowych i depozytów osób fizycznych. Analogiczna ustawa z 1989 r. utrzymała istniejącą odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych w bankach państwowych oraz w innych bankach, które korzystały z tej ochrony przez wejściem w życie ustawy. Wraz z rozwojem dwuszczeblowego sektora bankowego powstawało jednak w tym czasie wiele banków prywatnych lub o mieszanej strukturze kapitałowej, które w świetle przedstawionych rozwiązań nie były objęte jakimikolwiek gwarancjami. Prowadziło to do zaburzeń w konkurencyjności banków, bowiem banki chronione przez Skarb Państwa były uprzywilejowane w stosunku do banków nowotworzonych¹².

W tej sytuacji w 1994 r. wprowadzono swoiste **provisorium gwarancyjne**. W *uchwale Sejmu o założeniach polityki pieniężnej na rok 1994* zapisano, że do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych, prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych w 100% do wysokości 1 000 ECU oraz w 90% w przedziale od 1 000 ECU do 3 000 ECU.

Obecny kształt polskiego systemu gwarancyjnego zapewniła dopiero *ustawa z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, która weszła w życie z dniem 17 lutego 1995 r. Fundusz jako **odrębna instytucja** rozpoczął swoją działalność w kwietniu 1995 r. wraz z ukonstytuowaniem się jego organów (7 kwietnia – pierwsze posiedzenie Rady BFG; 19 kwietnia – powołanie Zarządu).

Pierwszy w Europie system gwarancyjny utworzono w Niemczech prawie 30 lat wcześniej – w 1966 r. Warto zaznaczyć, że dokonało się to z inicjatywy samego środowiska bankowego. W latach 70. powołano do życia systemy gwarantowania depozytów w Finlandii, Belgii, Hiszpanii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Holandii. W efekcie w 1980 r. w państwach obecnej Unii Europejskiej funkcjonowało zaledwie 8 systemów gwarancyjnych (wykres 1).

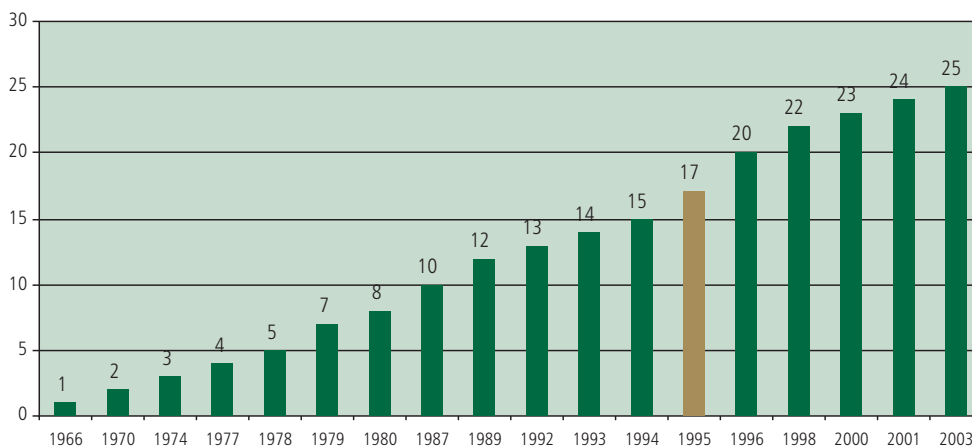
Jeśli chodzi zaś o regulacje Wspólnot Europejskich odnoszące się do systemów gwarantowania depozytów, to ich historia sięga połowy lat 80. W 1986 r. Komisja Europejska wydała rekomendację 87/63/EEC, zawierającą zalecenia skierowane do państw członkowskich¹³. Najważniejsze z nich stanowił obowiązek utworzenia systemów gwarancyjnych przez państwa, które takich systemów nie posiadały. Efektem wspomnianej rekomendacji było powołanie do życia systemów gwarantowania depozytów w kolejnych państwach europejskich. Do 1992 r. systemy takie utworzono we Włoszech, Danii, Irlandii, Luksemburgu i Portugalii. Natomiast w 1993 r. powołano do życia pierwszą instytucją gwarancyjną w Europie Środkowo-Wschodniej – fundusz węgierski.

¹² Zob.: Baka (2005).

¹³ Zob.: Obal (2004).

Wykres 1

Łączna liczba sformalizowanych systemów gwarancyjnych w państwach obecnej UE w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne.

Zasadniczy przełom w tworzeniu wspólnotowych regulacji w zakresie gwarantowania depozytów stanowiło uchwalenie w 1994 r. wspomnianej wcześniej *dyrektywy 94/19/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów*. Dokument ten ukształtował obecnie obowiązujący poziom harmonizacji europejskich systemów gwarantowania depozytów.

Do podstawowych wymogów dyrektywy należy zaliczyć poniższe zasady:

- obowiązek utworzenia przez każde państwo członkowskie systemu gwarantującego środki deponentów,
- obowiązkowa przynależność do systemu gwarancyjnego wszystkich instytucji kredytowych przyjmujących depozyty,
- koszty finansowania systemu powinny być zasadniczo ponoszone przez uczestników systemu, czyli instytucje kredytowe,
- poziom oferowanych gwarancji nie może być niższy niż 20 000 EUR,
- koasekuracja nie może przekroczyć 10%,
- wypłata odszkodowań musi nastąpić w przeciągu 3 miesięcy od dnia niedostępności zdeponowanych środków¹⁴.

Uchwalenie dyrektywy spowodowało kolejną falę tworzenia systemów gwarantowania depozytów. Systemy te powoływano do życia głównie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (w tym również w Polsce). Obecnie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują już systemy gwarancyjne, ostatni z nich utworzono na Malcie w 2003 r.

2.2. Administracja Funduszu

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zgodnie z *ustawą o BFG*, jest osobą prawną z siedzibą w Warszawie. Pomimo postanowienia ustawowego stwierdzającego, że Fundusz nie jest państwową osobą prawną, wątpliwości w tej kwestii pozostają¹⁵.

¹⁴ Dyrektywa dopuszcza jednak możliwość dwukrotnego przedłużenia okresu wypłat nieprzekraczającego każdorazowo 3 miesięcy.

¹⁵ Zob.: Dobaczewska (2000).

Bankowy Fundusz Gwarancyjny został utworzony z inicjatywy władz publicznych, a więc drogą administracyjną. Sposób utworzenia danego systemu ma z reguły bezpośredni wpływ na charakter jego administracji. Tak też stało się w przypadku polskiego funduszu, który zarządzany jest zarówno przez przedstawicieli instytucji publicznych, jak i reprezentantów sektora bankowego. Posiada zatem administrację o charakterze mieszanym, czyli publiczno-prywatnym. Dziesięcioletnie doświadczenie BFG wskazuje, że przyjęta konstrukcja składu Rady BFG jest właściwa, bowiem układ przedstawicieli różnych instytucji zapewnia im odpowiednią reprezentację i obiektywizm w podejmowaniu decyzji. Poza tym wspólne administrowanie systemem gwarancyjnym stwarza wiele korzyści w porównaniu z wyłącznie prywatną bądź publiczną administracją¹⁶.

Głównymi organami BFG jest Rada Funduszu i Zarząd. **Rada Funduszu** składa się z przewodniczącego – powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa NBP – oraz 10 członków powoływanych i odwoływanych przez: Prezesa NBP (4), Ministra Finansów (3) i Związek Banków Polskich (3). Kadencja Rady BFG trwa 4 lata. Zakres działania Rady jest stosunkowo szeroki i obejmuje m.in.:

- nadzór nad działalnością Zarządu,
- powoływanie i odwoływanie członków Zarządu,
- ustalanie rocznych stawek tworzenia przez banki funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOŚG),
- ustalanie wysokości obowiązkowych rocznych składek wnoszonych przez banki na fundusz pomocowy,
- uchwalanie rocznych planów działalności i planu finansowego Funduszu,
- określanie zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej bankom oraz zasad i form dochodzenia zwrotu środków należnych BFG z tego tytułu.

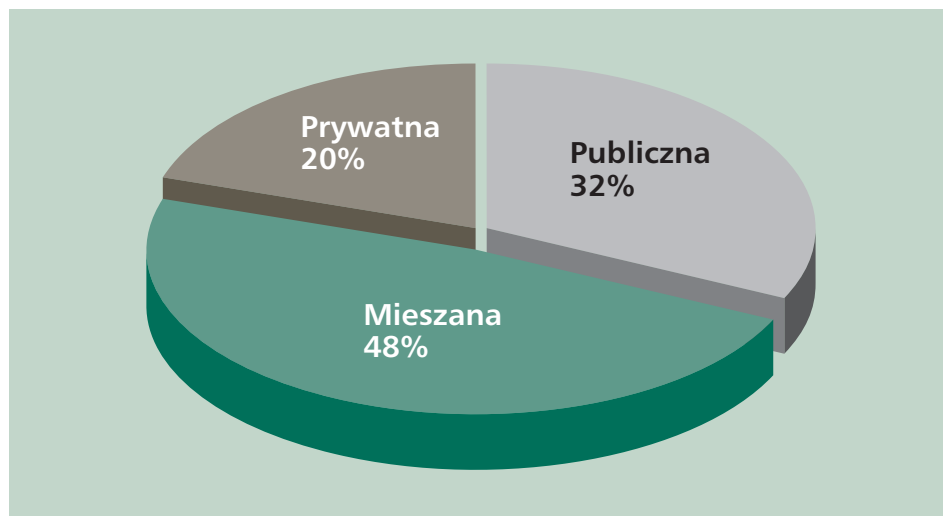
Funduszem bezpośrednio kieruje i reprezentuje go na zewnątrz **Zarząd Funduszu** złożony z 5 członków, w tym prezesa i jego zastępcy. Kadencja Zarządu BFG trwa 3 lata, ale jego członkowie mogą być w każdej chwili odwołani przez Radę BFG.

Dyrektywa unijna nie określa sposobu zarządzania funduszem gwarancyjnym. Nie wymaga nawet, aby system prowadzony był przez odrębną instytucję – jak ma to miejsce w Polsce. Musi to być system gwarancyjny, „urzędowo uznany” w danym państwie. W efekcie występuje znaczne zróżnicowanie w zakresie form administrowania systemem gwarancyjnym. W zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej utworzono odrębne instytucje na potrzeby zarządzania systemem gwarantowania depozytów, a mianowicie fundusze gwarancyjne. Wyjątek stanowią Cypr, Holandia, Irlandia i Słowenia, gdzie zadania związane z gwarantowaniem depozytów realizowane są przez banki centralne oraz Malta i Łotwa, w których komórki odpowiedzialne za prowadzenie systemu funkcjonują w strukturze instytucji nadzorczych.

Biorąc pod uwagę sposób powoływania władz, administracja instytucji gwarancyjnej może mieć charakter publiczny (gdy we władzach funduszu zasiadają wyłącznie przedstawiciele władz publicznych), prywatny (gdy systemem kierują wyłącznie reprezentanci banków) oraz mieszany. W państwach UE dominuje obecnie zastosowany w 12 krajach model mieszany zakładający udział przedstawicieli zarówno banków, jak i władz publicznych w zarządzaniu funduszem gwarancyjnym. W 8 państwach (Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Wielka Brytania) administracja systemu gwarancyjnego ma charakter publiczny. Zaledwie w 5 krajach (Austria, Finlandia, Francja, Luksemburg i Włochy) władze systemu gwarancyjnego powoływane są wyłącznie przez sektor bankowy (wykres 2).

¹⁶ Szerzej na ten temat w: Pawlikowski (2004).

Wykres 2
Charakter administracji systemów gwarancyjnych w państwach UE



Źródło: opracowanie własne.

3

Zakres gwarantowania BFG

3.1. Instytucje objęte systemem gwarantowania

Uczestnictwo w polskim systemie gwarantowania depozytów ma charakter obligatoryjny dla wszystkich **banków krajowych**, tj. mających siedzibę na terytorium Polski. Warto podkreślić, że zasada ta odnosi się zarówno do banków komercyjnych, jak i spółdzielczych. Natomiast spółdzielcze kasy oszczędnościowo-rozliczeniowe (SKOK-i) pozostają poza systemem gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Rozwiązanie to należy uznać za zgodne z przepisami unijnymi, bowiem SKOK-i, podobnie jak unie kredytowe (ang. *credit unions*) w innych państwach, nie należą do zakresu pojęcia instytucji kredytowych. Instytucje te zostały wyłączone spod działania dyrektyw unijnych regulujących działalność banków¹⁷.

Ponadto podmiotami zobligowanymi do uczestnictwa w BFG są **oddziały banków zagranicznych zarejestrowanych w państwach nienależących do UE** – o ile nie uczestniczą w systemie oferującym limit gwarancyjny obowiązujący w Polsce¹⁸. Zgodnie z duchem dyrektywy, polski system gwarancyjny obejmuje również depozyty zgromadzone w **zagranicznych oddziałach polskich banków funkcjonujących w państwach unijnych**. Natomiast polskie prawo nie obliguje oddziałów polskich banków funkcjonujących w państwach niebędących członkami UE do uczestnictwa w systemie prowadzonym przez BFG, dotychczas mogły one dobrowolnie w nim uczestniczyć. Z kolei **oddziały banków mających siedzibę w państwach UE¹⁹ działające na terytorium Polski** mogą, zgodnie z wymogami dyrektywy, przystępować do obowiązkowego systemu gwarantowania w sytuacji, gdy w państwach tych kwota środków gwarantowanych jest niższa niż w Polsce (regulacja ta nie znalazła dotychczas zastosowania).

Banki, które wywiązują się z nałożonych na nie obowiązków wynikających z obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów mogą również zobowiązać się, w ramach ustawowego systemu gwarantowania, do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych ponad minimum określone w regulacjach. Utworzenie umownego funduszu gwarantowania i zasady jego działania wymagają zatwierdzenia przez Radę BFG (ta możliwość również pozostaje na razie jedynie w sferze przepisów ustawowych).

Dyrektywa UE w sprawie systemów gwarancji depozytów dosyć precyzyjnie reguluje zasady przynależności banków do poszczególnych systemów gwarancyjnych. Zgodnie z prawem wspólnotowym instytucja kredytowa zobowiązana jest przystąpić do systemu gwarancyjnego w kraju, w którym zarejestrowana jest jej siedziba. Zgodnie z zasadą *home country control* system gwarantowania depozytów kraju macierzystego obejmuje swoimi gwarancjami również zagraniczne oddziały banku krajowego funkcjonujące w innych państwach unijnych. Z kolei reguła *topping up* daje oddziałowi banku zagranicznego z kraju unijnego funkcjonującemu w innym kraju unijnym możliwość przyłączenia się, na zasadzie dobrowolności, do lokalnego systemu gwarancyjnego (tj. w państwie goszczącym) w celu uzupełnienia poziomu i zakresu gwarancji.

¹⁷ W tym m.in. najważniejszej z nich – dyrektywy 200/12/EC odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe.

¹⁸ W przypadku, gdy oddziały są członkami systemu gwarancyjnego oferującego niższy limit niż system polski, ich uczestnictwo w BFG ma charakter uzupełniający.

¹⁹ Czyli oddziały instytucji kredytowej, używając terminologii zawartej w *Prawie bankowym*.

W tym celu zawierane są zazwyczaj stosowne umowy bilateralne pomiędzy instytucjami gwarancyjnymi państwa macierzystego i goszczącego.

Kwestiami niesprecyzowanymi w przepisach dyrektywy są: udział w systemie oddziałów banków zagranicznych z państw nieunijnych oraz udział oddziałów banków krajowych prowadzących działalność poza terytorium UE. Zgodnie z prawem wspólnotowym, kraje członkowskie mogą wymagać pełnego uczestnictwa od oddziałów banków zagranicznych z państw nieunijnych w sytuacji, gdy system gwarancyjny państwa macierzystego jest nieekwiwalentny w stosunku do systemu w państwie goszczącym. Niektóre kraje (np. Włochy) wymagają w takiej sytuacji pełnego uczestnictwa, nawet w przypadku istnienia systemu gwarancyjnego w państwie macierzystym. Natomiast przepisy unijne pozostawiają kwestię uregulowania uczestnictwa oddziałów banków krajowych funkcjonujących w państwach nieunijnych swobodnej decyzji państw członkowskich.

O ile w przypadku polskiego systemu gwarancyjnego funkcjonuje tylko jeden fundusz, o tyle reguła ta nie zawsze odnosi się do systemów istniejących w pozostałych krajach Unii Europejskiej. W większości państw UE utworzono co prawda po jednym funduszu w ramach danego systemu gwarancyjnego, jednak w pięciu krajach – Niemczech, Austrii, Hiszpanii, Włoszech i Portugalii – funkcjonują **odrębne podsystemy obejmujące różne kategorie instytucji kredytowych** (np. banki publiczne, prywatne, spółdzielcze, oszczędnościowe, hipoteczne, rolne).

Oprócz 25 obowiązkowych systemów gwarancyjnych funkcjonujących we wszystkich państwach UE, istnieje jeden – niemiecki – **system o dobrowolnym charakterze**. System ten, z uwagi na jego znaczne rozpowszechnienie, został dodatkowo uwzględniony w analizach porównawczych w tym opracowaniu.

3.2. Limity gwarancji

Bardzo istotnym elementem każdego systemu gwarancyjnego, wymagającym dlatego szczególnego potraktowania, jest limit środków gwarantowanych. Gwarancje oferowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny obejmują obecnie następujące kwoty depozytów:

- 100% wartości depozytu do równowartości 1 000 EUR,
- 90% wartości depozytu w przedziale od 1 000 do 22 500 EUR.

Pomimo tego, że górne granice kwot gwarantowanych wyrażone są w euro, to jednak wypłata odszkodowań dla deponentów nie odbywa się w walucie europejskiej. Niezależnie od waluty, w jakiej nominowany jest depozyt, **wypłata środków gwarantowanych następuje w złotych** po przeliczeniu wartości wkładu walutowego według kursu z dnia upadłości banku.

Powyższe kwoty obejmują środki zgromadzone na rachunkach według stanu na dzień zawieszenia działalności banku **wraz z należnymi odsetkami**, naliczonymi do dnia wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości banku. Od tego momentu nie są już naliczane odsetki od zgromadzonych w banku środków.

Wartość depozytu, która podlega gwarancjom BFG, ustalana jest przy zastosowaniu poniższych zasad:

- podstawę do obliczania kwoty gwarantowanej stanowi suma środków ulokowanych przez jedną osobę na wszystkich rachunkach (np. lokat terminowych, bieżących, oszczędnościowo-rozliczeniowych) w danym banku,
- zobowiązania banku w stosunku do danego deponenta są sumowane, a następnie kompensowane z jego zobowiązaniami wobec banku (ang. *setting-off*).

W polskim systemie gwarancyjnym zastosowano tzw. **koasekurację**, czyli niepełną ochronę deponentów w odniesieniu do tej części depozytu, która przekracza 1 000 EUR, ale jest niższa niż 22 500 EUR. We wskazanym przedziale Bankowy Fundusz Gwarancyjny pokrywa jedynie 90%

wartości depozytu, natomiast deponent ponosi ryzyko utraty pozostałej części, tj. 10% wartości depozytu. Zastosowanie koasekuracji powoduje konieczność dokonania rozróżnienia pomiędzy limitem gwarancyjnym a maksymalną wypłatą odszkodowania. W systemach gwarancyjnych, w których nie występuje koasekuracja te dwie wielkości są równe, natomiast w przeciwnym wypadku maksymalna wypłata odszkodowania stanowi limit gwarancyjny pomniejszony o wartość koasekuracji. W efekcie **maksymalna potencjalna wysokość odszkodowania wypłacanego w Polsce osiąga równowartość 20 350 EUR.**

Warto zaznaczyć, że limit gwarancyjny, który wynosił początkowo zaledwie 3 000 ECU, ulegał sukcesywnemu podwyższaniu wraz ze stopniowym zaawansowaniem dostosowań do wymogów dyrektywy Unii Europejskiej. Obecnie obowiązującą wysokość oferowanych gwarancji Bankowy Fundusz Gwarancyjny uzyskał na początku 2003 r. Górne granice kwot gwarantowanych w poszczególnych latach prezentuje tabela 2:

Tabela 2
Ścieżka dojścia do obecnego limitu gwarancyjnego oferowanego przez BFG

Kwota gwarantowana w EUR	Obowiązywała do dnia
3 000	30.06.1997
4 000	31.12.1997
5 000	31.12.1998
8 000	31.12.1999
11 000	31.12.2000
15 000	31.12.2001
18 000	31.12.2002
22 500	obecnie

Źródło: Raporty roczne BFG.

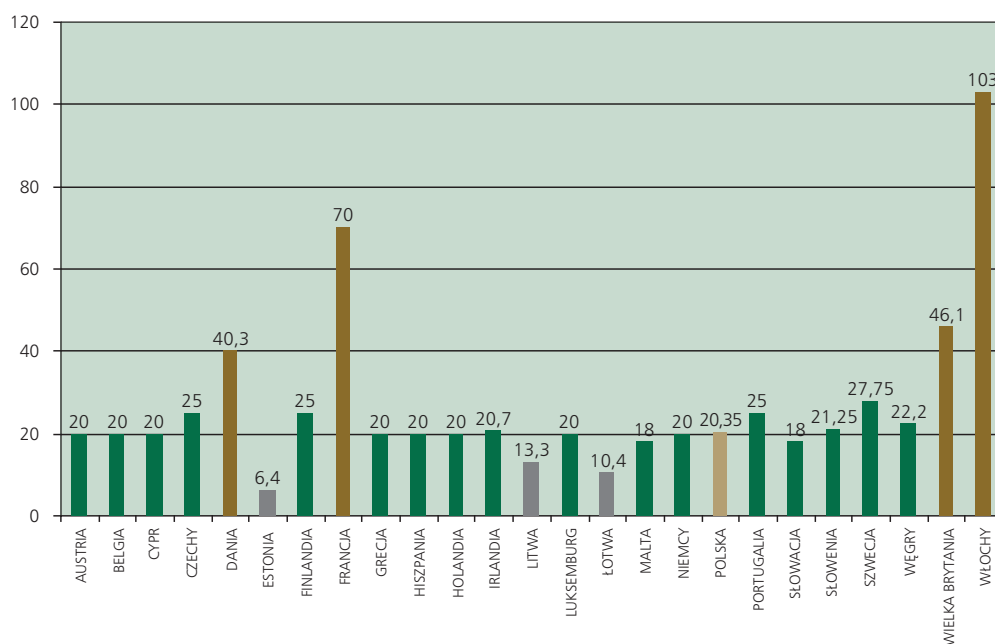
Zastosowanie limitu gwarancyjnego na wysokości 22 500 EUR nie oznacza jednak, że deponent w przypadku upadłości banku, w którym zdeponował swoje środki automatycznie traci nadwyżkę ponad te kwoty. W określonych okolicznościach możliwe jest odzyskanie tej części depozytu, która nie jest objęta gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Stanowi ona roszczenie deponenta wobec masy upadłości banku i może zostać odzyskana w trakcie postępowania upadłościowego, przewidującego zawarcie układu lub likwidację majątku upadłego banku. Wartość depozytu, która nie podlega gwarancjom BFG, może zostać odzyskana w wyniku podziału majątku upadłego banku²⁰, a w przypadku nabycia upadłego banku przez inny bank, zobowiązania wobec klientów przejmowane są przez nowego właściciela.

Wysokość limitu gwarancyjnego w państwach Unii Europejskiej została zharmonizowana w przepisach *dyrektywy 94/19/EC*. Zgodnie z jej wymogami, **poziom oferowanych gwarancji przez poszczególne systemy nie może być niższy niż 20 000 EUR.** Warto zaznaczyć, że przepisy dyrektywy nie są w tej mierze dostatecznie precyzyjne, tzn. brak jest jednoznaczności czy kwota 20 000 EUR odnosi się do limitu gwarancyjnego, czy też do wysokości odszkodowania otrzymywanego przez deponenta (limit gwarancyjny pomniejszony o wielkość koasekuracji). Tę pierwszą interpretację zastosowały dwa kraje – Słowenia i Malta, gdzie limit gwarancyjny określono na poziomie 20 000 EUR oraz dodatkowo zastosowano 10% odpowiedzialność deponentów. W efekcie maksymalna potencjalna wysokość odszkodowania wypłacanego w tych krajach wynosi 18 000 EUR.

Poniższy wykres prezentuje limity wypłat, czyli maksymalne wysokości wypłacanych dla deponentów odszkodowań, oferowane przez poszczególne systemy gwarantowania depozytów w państwach Unii Europejskiej:

²⁰ Zgodnie z prawem upadłościowym BFG w toku postępowania upadłościowego zajmuje niezwykle uprzywilejowaną pozycję, biorąc pod uwagę kolejność zaspokajania wierzycieli – roszczenia BFG pokrywane są bezpośrednio po pokryciu bieżących kosztów postępowania upadłościowego oraz należności za pracę pracowników banku (art. 30. *ustawy o BFG*, art. 440.2. *Prawa upadłościowego i naprawczego*).

Wykres 3
Limity wypłat w państwach UE (w tys. euro)



Źródło: opracowanie własne. W przypadku Niemiec uwzględniono na wykresie jedynie limit gwarancyjny oferowany przez obowiązkowy system gwarantowania depozytów.

Jak wynika z powyższego wykresu, limity wypłat w większości państw Unii Europejskiej ustalono na poziomie minimalnym lub nieznacznie wyższym w porównaniu z wymaganiami *dyrektywy 94/19/EC*. Wysokość gwarancji oferowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (kolor złoty) ma charakter przeciętny, jest zbliżona do mediany dla państw Unii Europejskiej.

Na uwagę zasługują natomiast limity wypłat obowiązujące we Włoszech, Francji, Wielkiej Brytanii i Danii (kolor brązowy), znacznie przekraczające poziom 20 000 EUR. Bardzo wysokie gwarancje przewidziano również w dobrowolnym systemie gwarantowania w Niemczech, który pokrywa depozyty do wysokości 30% funduszy własnych danego banku. Komplementarny charakter niemieckiego systemu obowiązkowego i dobrowolnego sprawia, że gwarancje oferowane łącznie przez te systemy są praktycznie nieograniczone²¹.

Na drugim biegunie pod względem wysokości oferowanych gwarancji znajdują się systemy gwarantowania depozytów funkcjonujące w państwach nadbałtyckich – Litwie, Łotwie i Estonii (kolor szary). Obecnie obowiązujące w tych krajach limity wypłat znacznie odbiegają od wymogów unijnych. Jest to wynikiem okresów przejściowych uzyskanych przez te państwa w zakresie wysokości limitów gwarancyjnych obowiązujących do końca 2007 r.

Różnice w oferowanych limitach wypłat mogą być, zgodnie z obowiązującymi regułami prawnymi, wykorzystywane jako instrument konkurencji pomiędzy sektorami bankowymi poszczególnych państw Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą *home country control*, zagraniczne oddziały banku zarejestrowanego w państwie członkowskim UE, funkcjonujące w innym państwie unijnym podlegają gwarancjom systemu wdrożonego w kraju macierzystym. Co prawda w *dyrektywie 94/19/EC* przewidziano „zakaz eksportu gwarancji”²² (ang. *export prohibition*

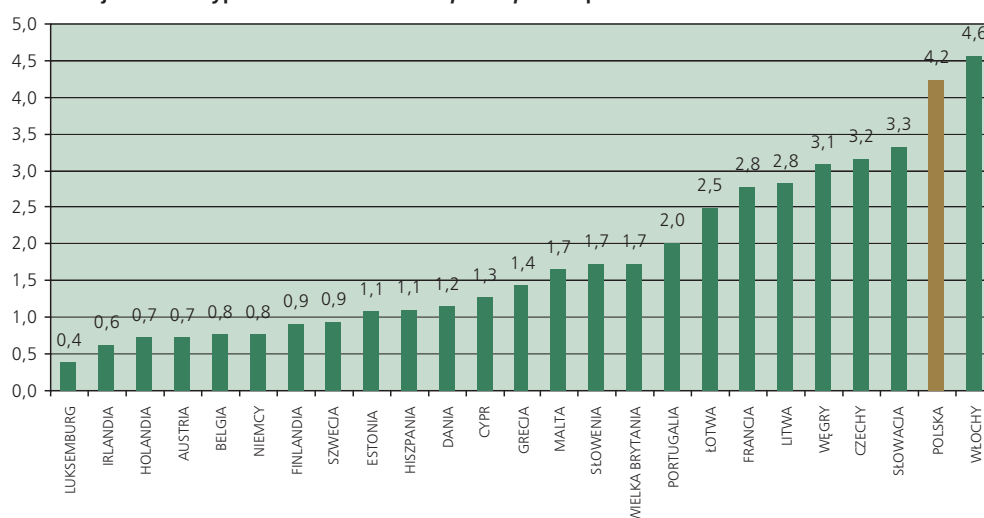
²¹ Dobrowolny system gwarantowania w Niemczech ma charakter uzupełniający w stosunku do systemu obowiązkowego działającego w tym kraju. W przypadku upadłości banku, wypłata odszkodowania następuje w pierwszej kolejności z systemu obowiązkowego, natomiast roszczenia niezaspokojone pokrywane są przez system dobrowolny. Udział banków jednocześnie w obydwu niemieckich systemach zapewnia praktycznie nieograniczone gwarancje.

²² Odnoszący się zarówno do wysokości, jak i zakresu oferowanych gwarancji.

clause), ale obowiązywał on jedynie do 31 grudnia 1999 r. Obecnie dopuszczalne jest, aby zagraniczne oddziały banków włoskich czy francuskich prowadzące działalność w państwach UE o niższym limicie wypłat oferowały deponentom lepsze gwarancje niż banki lokalne.

Dokonując porównania wysokości obowiązujących gwarancji nie należy koncentrować się jedynie na kategoriach nominalnych. Aby ocenić **realny poziom gwarancji oferowanych deponentom**, należy kwotę limitu gwarancyjnego odnieść do wartości kategorii ekonomicznych charakteryzujących daną gospodarkę. Taką kategorią może być przeciętna wartość depozytu, produkt narodowy *per capita*, czy też przeciętny roczny dochód rozporządzalny w danej gospodarce. Poniższy wykres prezentuje relację limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* (dane z 2003 r.) obliczoną dla poszczególnych państw Unii Europejskiej:

Wykres 4
Relacja limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* w państwach UE



Źródło: opracowanie własne. Dane dotyczące PKB *per capita* pochodzą ze stron Eurostatu; dane dla Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoch mają charakter szacunkowy.

Pomimo, że limit gwarancyjny oferowany przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest zbyt wysoki w ujęciu nominalnym, to jednak realnie (w odniesieniu do PKB *per capita*) należy on do najwyższych spośród państw Unii Europejskiej (wykres 4). Bardziej hojny, w ujęciu realnym, jest jedynie włoski system gwarantowania depozytów, którego nominalny limit wypłat ponad pięciokrotnie przewyższa wysokość gwarancji w Polsce. Współczynnik limitu wypłat do PKB *per capita* wynosi dla Polski 4,2 i znacznie przewyższa średnią nieważoną dla krajów UE, kształtującą się na poziomie 1,9 oraz analogiczny wskaźnik dla państw świata wynoszący 2,4²³.

Powyższe dane wskazują na relatywnie wysokie gwarancje oferowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Taka sytuacja może powodować osłabienie dyscypliny rynkowej oraz wyższe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia – z ustaleń MFW wynika, że wzmocnieniu dyscypliny rynkowej i uniknięciu zjawiska *moral hazard* sprzyja przyjęcie kwoty gwarantowanej na poziomie jedno- lub dwukrotności PKB *per capita* w danym kraju²⁴. W związku z tym, Polska powinna aktywnie zabiegać o niepodwyższanie w najbliższej przyszłości minimalnej kwoty pokrycia zharmonizowanej przepisami *dyrektywy 94/19/EC*.

Zgodnie z przepisami *dyrektywy 94/19/EC*, systemy gwarantowania depozytów państw członkowskich mogą przewidywać częściową odpowiedzialność deponenta do wysokości limitu

²³ Zob.: Garcia (2000).

²⁴ Zob.: Garcia (2000).

gwarancyjnego. Tzw. **koasekuracja** nie może jednak przekroczyć wysokości 10%. W praktyce ponad połowa (13) krajów UE skorzystało z tej możliwości. Warto zaznaczyć,

że współodpowiedzialność deponenta stosunkowo częściej (w 80% przypadków) występuje w systemach gwarancyjnych nowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Koasekuracja w praktyce państw UE oznacza:

- objęcie gwarancjami 90% wartości depozytu – w przypadku Austrii, Cypru, Czech, Estonii, Irlandii, Luksemburga, Malty, Niemiec i Słowacji,
- objęcie pełnymi gwarancjami depozytu do ustalonej kwotowo niewielkiej wysokości oraz dalsze częściowe – tj. 90% – gwarantowanie pozostałej części depozytu – na takie rozwiązanie, oprócz Polski, zdecydowały się jeszcze Litwa, Węgry i Wielka Brytania.

Należy pozytywnie ocenić zastosowanie tej konstrukcji w polskim systemie gwarancyjnym, bowiem koasekuracja, poprzez podział ryzyka pomiędzy deponenta i system gwarancyjny, wzmacnia dyscyplinę rynkową oraz daje bodźce do monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, co w efekcie zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia.

3.3. Przedmiotowy zakres gwarantowania

Kolejnym istotnym elementem konstrukcyjnym systemu gwarantowania depozytów jest oferowany zakres gwarantowania. Bankowy Fundusz Gwarancyjny obejmuje swoimi gwarancjami środki zgromadzone przez rezydentów i nierezydentów na imiennych rachunkach bankowych. Gwarantowaniu podlegają również należności wynikające z innych czynności bankowych, które są potwierdzone wystawionymi przez bank dokumentami imiennymi (np. dodatnie certyfikaty depozytowe, bony oszczędnościowe). Gwarancjami objęte są również rachunki wspólne – wówczas kwotę gwarantowaną wylicza się odrębnie dla każdego ze współposiadaczy rachunku. Warto przypomnieć, że zobowiązania banku w stosunku do danego deponenta są sumowane, a następnie kompensowane z jego zobowiązaniami wobec banku (ang. *setting-off*).

BFG obejmuje systemem gwarancji imienne depozyty złotowe i walutowe złożone, posiadane przez:

- osoby fizyczne,
- osoby prawne,
- jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, o ile mają zdolność prawną (są to m.in. spółki osobowe, zakłady przedsiębiorstw wielozakładowych, filie i przedstawicielstwa spółek, oddziały państwowych osób prawnych, jednostki komunalne, czy też różnorodne nieformalne organizacje celowe),
- szkolne kasy oszczędności i pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe.

Nie podlegają natomiast ochronie depozyty złożone przez podmioty mające, zdaniem ustawodawcy, możliwość profesjonalnej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, takie jak:

- jednostki organizacyjne Skarbu Państwa,
- pośrednicy finansowi tacy jak: banki, domy maklerskie, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, NFI, podmioty świadczące usługi ubezpieczeniowe,
- podmioty, które nie są uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat, czyli „duże” instytucje niefinansowe,
- kadra zarządzająca bankiem oraz główni jego akcjonariusze (posiadający co najmniej 5% akcji banku).

Z kolei wyłączeniu z przedmiotowego zakresu gwarantowania oferowanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny podlegają:

- papiery wartościowe inne niż opiewające na wierzytelności pieniężne (np. opcje),
- listy zastawne,
- środki, co do których orzeczono prawomocnym wyrokiem, że pochodzą z przestępstwa („pranie brudnych pieniędzy”).

Definicja środków gwarantowanych, choć nie do końca precyzyjna²⁵, oraz lista wyłączeń przedmiotowych i podmiotowych przyjęta w polskim systemie odpowiada wymaganiom *dyrektywy 94/19/EC*. Ze względu na potrzebę minimalizowania kosztów systemu, a także z uwagi na chęć ograniczenia do minimum zjawiska *moral hazard*, dyrektywa wprowadza **obowiązek wyłączenia z gwarancji pewnych kategorii depozytów**. Gwarancjami nie mogą być objęte:

- depozyty złożone przez inne instytucje kredytowe w ich własnym imieniu lub na własny rachunek, czyli depozyty międzybankowe,
- wszystkie instrumenty mieszczące się pod pojęciem funduszy własnych (np. instrumenty dłużne zaliczane do funduszy własnych),
- wkłady pochodzące z transakcji związanych z praniem pieniędzy.

Oprócz kategorii depozytów, które obligatoryjnie muszą być wyłączone z zakresu gwarantowania, dyrektywa wskazuje rodzaje depozytów, które dany kraj członkowski może **w sposób uznaniowy** wyłączyć ze swoich gwarancji. Lista tych depozytów, znajdująca się w załączniku I do dyrektywy, obejmuje wkłady:

- instytucji finansowych,
- przedsiębiorstw ubezpieczeniowych,
- urzędów administracji centralnej,
- organów regionalnych i lokalnych,
- zbiorowych funduszy inwestycyjnych,
- funduszy rentowych i emerytalnych,
- kierownictwa i dużych akcjonariuszy banku oraz ich krewnych,
- spółek tej samej grupy przedsiębiorstw,
- nieimienne,
- przynoszące nadmierne korzyści w sytuacji, gdy pogorszyły sytuację finansową banku,
- w walutach innych niż w euro bądź waluty państw członkowskich,
- dużych przedsiębiorstw.

W praktyce poszczególne państwa członkowskie UE w różnym zakresie skorzystały z przedstawionego powyżej opcjonalnego katalogu wyłączeń. W zdecydowanej większości państw – ok. 90% systemów – zdecydowano się wykluczyć z zakresu gwarancji depozyty składane przez instytucje finansowe. Stosunkowo rzadko natomiast – w ok. 30% przypadków – nie są gwarantowane depozyty denominowane w walutach innych niż euro bądź waluty państw członkowskich.

²⁵ Np. w odniesieniu do pokrycia gwarancjami BFG obligacji emitowanych przez banki.

Porównując zakres wyłączeń z przedmiotowego zakresu gwarantowania zastosowany w poszczególnych systemach, można je podzielić na:

- systemy liberalne, oferujące stosunkowo szeroki zakres gwarancyjny (mała liczba wyłączeń) – są to przede wszystkim systemy w krajach skandynawskich (Szwecja²⁶, Finlandia i Dania²⁷),
- systemy restrykcyjne, w których wyłączono z zakresu gwarantowania stosunkowo wiele kategorii depozytów (Austria, Francja i Malta).

Przedmiotowy zakres gwarantowania oferowany przez polski system gwarancyjny, w porównaniu z rozwiązaniami zastosowanymi w innych krajach UE, wydaje się być umiarkowany. Oznacza to, że BFG pod tym względem nie jest systemem ani szczególnie liberalnym, ani restrykcyjnym. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie jako wyraz poszukiwania „złotego środka” pomiędzy modelem liberalnym, lepiej chroniącym deponentów a modelem restrykcyjnym stanowiącym zazwyczaj większe obciążenie dla instytucji członkowskich oraz oznaczającym większą podatność systemu gwarancyjnego na zjawisko pokusy nadużycia.

3.4. Działalność gwarancyjna BFG

Podstawową funkcję wszelkich instytucji gwarantujących depozyty stanowi, jak sama nazwa wskazuje, prowadzenie działalności gwarancyjnej. Funkcja ta sprowadza się do **wypłaty odszkodowań**, czyli środków gwarantowanych, w przypadku ogłoszenia upadłości w sektorze bankowym.

Decyzję o zawieszeniu działalności banku podejmuje Komisja Nadzoru Bankowego w przypadku, gdy aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań. KNB występuje do właściwego sądu z **wnioskiem o ogłoszenie upadłości** zawieszonoego banku. Sąd powinien rozpatrzyć ten wniosek w ciągu jednego miesiąca. W przypadku ogłoszenia upadłości sąd wyznacza syndyka oraz sędziego-komisarza. Syndyk przejmuje, zarządza i przeprowadza likwidację majątku banku w upadłości. Sędzia-komisarz kieruje natomiast tokiem postępowania upadłościowego oraz nadzoruje czynności syndyka.

Syndyk masy upadłościowej, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia upadłości banku, ustala na podstawie ksiąg banku i przedstawia BFG m.in. **listę deponentów** z wyszczególnieniem kwot gwarantowanych, należnych każdemu deponentowi oraz kwotę płynnych środków banku, wchodzących w skład masy upadłości. Zarząd BFG, po zatwierdzeniu listy deponentów, podejmuje uchwałę dotyczącą wypłaty środków gwarantowanych. W następnej kolejności syndyk, po otrzymaniu odpowiednich środków od BFG, dokonuje wypłat dla deponentów upadłego banku. Wypłata następuje zgodnie z terminarzem zatwierdzonym przez Zarząd BFG, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia niedostępności środków²⁸. W przypadku wystąpienia niesprzyjających okoliczności, sąd – na wniosek Zarządu BFG – może przedłużyć termin wypłat dwukrotnie o 3 miesiące – co oznacza, że cała procedura wypłat nie może trwać dłużej niż 9 miesięcy. Środki gwarantowane wypłacane są przez zarządcę lub syndyka masy upadłości w miejscach i terminach podanych do publicznej wiadomości. Następnie, przez 5 lat od dnia ogłoszenia upadłości banku, należne odszkodowania wypłacane są w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Warto zaznaczyć, że po upływie 5 lat od dnia ogłoszenia upadłości banku roszczenia z tytułu gwarancji ulęgają przedawnieniu.

²⁶ System szwedzki, pomimo zastosowania stosunkowo małej liczby wyłączeń fakultatywnych wskazanych w dyrektywie 94/19/EC, gwarantuje jedynie depozyty krótkoterminowe, co stoi w sprzeczności z przepisami dyrektywy.

²⁷ Duński fundusz gwarantuje nawet środki zgromadzone na rachunkach emerytalnych (ang. *pension accounts*).

²⁸ Niedostępność środków oznacza sytuację, w której środki gwarantowane są należne, lecz nie mogą być wypłacone od dnia zawieszenia działalności banku.

Zakres działalności gwarancyjnej prowadzonej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny obrazuje tabela 3.

Tabela 3
Zakres działalności gwarancyjnej prowadzonej przez BFG

Rok	LICZBA UPADŁOŚCI BANKÓW	WARTOŚĆ WYPŁACONYCH ODSZKODOWAŃ (w mln PLN)	LICZBA UPRAWNIONYCH DEPONENTÓW
1995*	50	103,7	88,7
1996	31	50,8	59,4
1997	6	6,4	10,4
1998	4	8,2	6,8
1999	1	4,7	1,6
2000	1	625,1	147,7
2001	1	12,2	2,5
2002	0	0,5	0,3
2003	0	0,1	0,0
2004	0	0,0	0,0
RAZEM	94	811,7	317,4

Źródło: Raport roczny BFG 2003.

* 50 banków upadło w 1995 r. w trakcie obowiązywania *ustawy o BFG*, w całym roku – 60.

W okresie funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, czyli od kwietnia 1995 r., **upadły 94 banki**, w tym 5 komercyjnych i 89 spółdzielczych. Liczba interwencji związanych z wypłatą odszkodowań (ang. *pay-outs*) sprawia, że BFG posiada w tym zakresie największe doświadczenie spośród instytucji gwarancyjnych funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej²⁹. Zdecydowana większość upadłości przypada na pierwsze dwa lata funkcjonowania Funduszu. Jednak najpoważniejsza w skutkach upadłość banku, biorąc pod uwagę liczbę uprawnionych deponentów i wartość wypłaconych odszkodowań, miała miejsce w 2000 r. Wówczas to ogłoszono upadłość średniej wielkości banku komercyjnego – Banku Staropolskiego S.A. W latach 1995-2004 Fundusz dokonał wypłaty środków gwarantowanych na rzecz deponentów upadłych banków w łącznej kwocie 811,1 mln zł. Odszkodowania zostały przekazane 317,4 tysiącom uprawnionych deponentów.

²⁹ Na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej przez włoski fundusz gwarancyjny, zaprezentowanej podczas seminarium European Forum of Deposit Insurers w Padwie w dniach 8-9 listopada 2004 r.

4

BFG jako *risk minimizer*

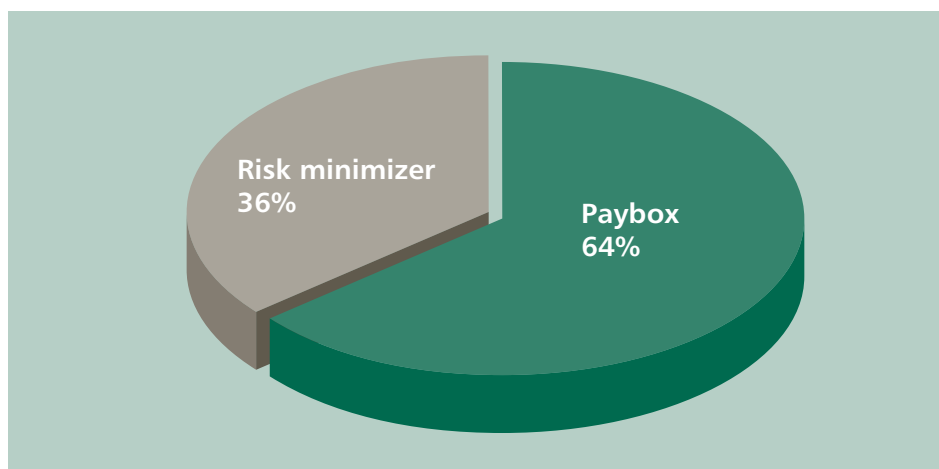
Funkcjonujące w różnych państwach systemy gwarantowania depozytów wykazują znaczne zróżnicowanie w zakresie ich uprawnień oraz rodzajów działań przez nie podejmowanych. Stosując międzynarodową terminologię, systemy te można podzielić na dwie kategorie:

- **paybox** – ich uprawnienia ograniczają się jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji kredytowej,
- **risk minimizer** – instytucja taka posiada szerokie uprawnienia, łącznie z możliwością udzielania pomocy finansowej zapobiegającej upadłości banku. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pomiędzy poszczególnymi systemami występują znaczne różnice w zakresie stosowanych instrumentów pomocowych.

Stosując powyższą klasyfikację, Bankowy Fundusz Gwarancyjny zalicza się do kategorii *risk minimizer*. Polski fundusz, oprócz funkcji typowo gwarancyjnej, posiada uprawnienia do wspierania finansowego sanacji banków znajdujących się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności. BFG jest ponadto upoważniony do przeprowadzania kontroli w sanowanych bankach oraz udzielania pożyczek na wsparcie procesów łączeniowych banków spółdzielczych, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności.

Możliwość podejmowania jakiegokolwiek działalności pozagwarancyjnej – w tym m. in. operacji sanacyjnych zapobiegających upadłościom banków – w żaden sposób nie została uregulowana w przepisach *dyrektywy 94/19/EC*. W efekcie instytucje gwarantowania depozytów funkcjonujące w państwach Unii Europejskiej wykazują znaczne zróżnicowanie pod względem dopuszczalnego zakresu działań (wykres 5). Większość z nich – 16 spośród 25 – funkcjonuje w trybie *paybox*, posiadając uprawnienia jedynie do wypłaty odszkodowań na rzecz deponentów po ogłoszeniu upadłości banku. Pozostałe 9 funduszy gwarancyjnych uzyskało możliwość prowadzenia działań pomocowych mających na celu niedopuszczenie do upadłości w sektorze bankowym. Szeroki zakres uprawnień, obok Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, posiada ponadto fundusz: austriacki, duński, francuski, hiszpański, litewski, niemiecki, węgierski oraz włoski.

Wykres 5
Zakres uprawnień instytucji gwarancyjnych w państwach UE



Źródło: opracowanie własne.

Działalność pomocowa prowadzona przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny³⁰ polega na udzielaniu bankom **zwrotnej pomocy finansowej** w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności. Ocena stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności banku dokonywana jest przez BFG na podstawie analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej uwzględniającej zarówno skalę, jak i przyczyny trudności finansowych banku. Za stan niebezpieczeństwa niewypłacalności uznaje się sytuację, w której współczynnik wypłacalności osiąga wartość na poziomie niższym od wymogów nadzorczych oraz gdy w banku powstała strata bilansowa.

Katalog dostępnych form pomocy oferowanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma charakter zamknięty i obejmuje: udzielenie pożyczki, poręczenia lub gwarancji oraz nabycie bezspornych wierzytelności pieniężnych banków, z wyjątkiem wierzytelności zagrożonych³¹.

Warunki, w jakich Bankowy Fundusz Gwarancyjny może udzielić zwrotnej pomocy finansowej, są ściśle określone w przepisach prawnych. **Pomoc udzielana przez BFG może być przeznaczona jedynie na:**

- usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności (tzw. samodzielna sanacja lub autosanacja banku),
- przejęcie banku, jego części bądź połączenie się banków, jeżeli w banku przejmowanym powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności,
- nabycie udziałów albo akcji banku, w którym powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy.

Do najważniejszych zasad, na jakich opiera się działalność pomocowa prowadzona przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, można zaliczyć:

- równy dostęp banków do środków pomocowych,
- przejrzystość kryteriów i procedur przyznawania pomocy,
- możliwie szybkie stawianie środków do dyspozycji banków w celu minimalizowania strat,
- wspieranie procesów łączeniowych poprzez udzielanie pomocy dla banku przejmującego bank zagrożony upadłością,
- angażowanie właścicieli banków do finansowego wsparcia procesu sanacji,
- mobilizowanie banków do poszukiwania dodatkowych (poza BFG) źródeł finansowania,
- udzielanie pomocy wyłącznie z inicjatywy zainteresowanego banku na podstawie formalnego wniosku złożonego w BFG,
- pomoc finansowa uzyskana z BFG może być wykorzystana wyłącznie na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności banku,
- udzielenie pomocy finansowej wymaga ustanowienia przez bank zabezpieczeń.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny udziela bankom zwrotnej pomocy finansowej **na warunkach korzystniejszych niż rynkowe**. Fundusz może zatem udzielać pożyczek o niższym oprocentowaniu, pobierać mniejsze prowizje od udzielonych gwarancji i poręczeń, określać korzystne dla banków terminy spłaty zobowiązań. Od czerwca 2002 r. oprocentowanie pożyczek udzielanych przez BFG wynosi w skali roku od 0,1 do 0,4 stopy redyskontowej NBP. Warto zaznaczyć, że w przypadku opóźnień w spłacie rat kapitałowych lub odsetek naliczane są odsetki ustawowe. Z kolei wysokość prowizji dla banków komercyjnych ustalono na 0,3%, a dla banków spółdzielczych na 0,1% w odniesieniu do kwoty pożyczki. Natomiast prowizja od udzielonych poręczeń i gwarancji wynosi

³⁰ Szczegółowe regulacje w zakresie działalności pomocowej BFG zawarto w *uchwale nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie określenia zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych*.

³¹ Szczegółowe regulacje zawarte są w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22.09.1999 r. w sprawie obrotu przez BFG wierzytelnościami nabywanymi od banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności*.

0,5% kwoty poręczenia lub gwarancji. Okres korzystania z pożyczek nie powinien zasadniczo przekraczać 5 lat, jednak w wyjątkowych sytuacjach może być wydłużony do 10 lat. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Zarząd BFG może zdecydować o zastosowaniu karencji w spłacie rat kapitałowych od udzielonej pożyczki.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, udzielając pomocy finansowej, wymaga jednak od banku-beneficjenta spełnienia szeregu wymogów. Do najważniejszych warunków, które muszą być wypełnione należy zaliczyć:

- przedstawienie Funduszowi wyników zbadanego sprawozdania finansowego banku,
- uzyskanie pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania naprawczego (ew. celowości przejęcia lub łączenia),
- wykazanie, że wysokość wnioskowanej pomocy finansowej nie jest wyższa niż kwota środków gwarantowanych, zgromadzonych w banku (tzw. **zasada niższego kosztu**),
- wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat.

Tabela 4
Zakres działalności pomocowej prowadzonej przez BFG

Rok	LICZBA UDZIELONYCH POŻYCZEK	WARTOŚĆ UDZIELONYCH POŻYCZEK (w mln PLN)
1995	0	0,0
1996	9	129,2
1997	28	343,7
1998	17	219,1
1999	11	284,1
2000	6	205,4
2001	6	749,0
2002	5	132,8
2003	14	751,0
2004	1	450,0
RAZEM	97	3 264,3

Źródło: Raporty roczne BFG.

Jak wynika z tabeli 4, Bankowy Fundusz Gwarancyjny od początku swojej działalności do końca 2004 r. udzielił bankom pomocy finansowej w łącznej kwocie 3 264,3 mln zł. W tym okresie przyznano łącznie 97 pożyczek, z tego 43 bankom komercyjnym o wartości 2 980,4 mln zł oraz 54 bankom spółdzielczym o wartości 283,9 mln zł. Kwota ta została przeznaczona na:

- samodzielną sanację banków spółdzielczych i komercyjnych (2 249,0 mln zł),
- działania konsolidacyjne banków spółdzielczych (100,8 mln zł),
- przejęcia dokonane przez banki komercyjne (914,4 mln zł).

Bezpośrednim efektem działalności pomocowej BFG jest ograniczenie skali upadłości banków. Dzięki niej uratowano depozyty o wartości znacznie przekraczającej ogólną kwotę pożyczek (tabela 5). W przypadku upadłości wszystkich banków korzystających z pomocy finansowej BFG, należałoby wypłacić odszkodowania dla deponentów w wysokości 62 090,9 mln zł. Dalsze 21 143,7 mln zł oznaczałoby stratę dla osób, których depozyty (w całości bądź częściowo) nie podlegały gwarancjom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Tabela 5
Efekty finansowe działalności pomocowej BFG (dane w mln zł)

Rok	KWOTA UDZIELONYCH POŻYCZEK	WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW GWARANTOWANYCH W BANKACH OBJĘTYCH POMOCĄ BFG	WYSOKOŚĆ DEPOZYTÓW NIEPODLEGAJĄCYCH GWARANCJI FUNDUSZU
1996	129,2	162,3	282,3
1997	343,7	1 297,2	828,2
1998	219,1	8 228,8	2 783,5
1999	284,1	1 343,8	1 399,9
2000	205,3	305,1	265,3
2001	749,0	49 275,8	11 170,8
2002	132,8	166,7	62,2
2003	751,0	752,1	121,5
2004	450,0	559,1	4 230,0
Razem	3 264,2	62 090,9	21 143,7

Źródło: Raport roczny BFG 2003.

Uwaga: W 2001 r. pomoc otrzymała PKO BP SA, co istotnie zaburza porównywalność kwot udzielonych pożyczek i środków gwarantowanych.

Działania pomocowe BFG prowadzone w latach 1995-2004 przyczyniły się do utrzymania 1 927 placówek bankowych oraz 63 940 miejsc pracy. Pomoc finansowa Funduszu przekładała się ponadto na zachowanie dostępu do usług bankowych oraz poprawę sprawności i efektywności działania banków.

Oprócz działalności gwarancyjnej i pomocowej należy jeszcze wspomnieć o innych obszarach aktywności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W 2000 r. Polski fundusz zyskał nowe uprawnienia³² w postaci możliwości udzielania pożyczek na **wsparcie procesów łączeniowych banków spółdzielczych, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności**. Pożyczki te mają na celu przede wszystkim finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych polegających na unifikacji programów i sprzętu informatycznego, technologii bankowej, procedur finansowo-księgowych oraz oferty produktów i usług bankowych, a także na nabyciu akcji banku zrzeszającego. Pożyczki te udzielane są na 3 lata, ich oprocentowanie wynosi 0,1 stopy redyskontowej NBP, natomiast prowizja – 0,1% kwoty pożyczki. Łączna kwota tego rodzaju pomocy udzielonej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w latach 2001-2004 wyniosła 176,1 mln zł, z tego na sfinansowanie procesów łączeniowych i realizację inwestycji – 170,3 mln zł, a na nabycie akcji banków zrzeszających – 5,8 mln zł.

Zakres uprawnień Bankowego Funduszu Gwarancyjnego obejmuje ponadto **możliwość przeprowadzania kontroli**, również bezpośrednich, w bankach korzystających z pomocy finansowej Funduszu. BFG kontroluje prawidłowość wykorzystania udzielonych bankom pożyczek pod względem celowości i efektywności oraz realizację programów postępowania naprawczego, łączeniowego bądź restrukturyzacji. Kontrola przeprowadzana przez BFG obejmuje:

- prawidłowość wykorzystania pożyczki,
- stopień realizacji planu wykorzystania pożyczki i programu postępowania naprawczego,
- sytuację ekonomiczno-finansową banku,
- realizację warunków dodatkowych określonych w umowie pożyczki.

Jeżeli częste i dokładne kontrole nie odnoszą pożądanego skutku, Bankowy Fundusz Gwarancyjny może zostać, na podstawie decyzji Komisji Nadzoru Bankowego, ustanowiony **kuratorem**. Instytucja ta polega na stałej kontroli nad działalnością banku i realizacją programu

³² Na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

naprawczego. Do wykonania zadań kuratora Zarząd BFG powołuje pełnomocników. Pełnomocnik kuratora uczestniczy w posiedzeniach Zarządu i Rady Nadzorczej banku, ponadto ma wgląd do wszelkich dokumentów związanych z działalnością banku. Najsilniejszą kompetencją kuratora jest prawo zaskarżania decyzji organów banku, jeśli w ocenie kuratora zagrażają one realizacji celów określonych w programie postępowania naprawczego.

Inny obszar działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego stanowi **monitorowanie** ogólnej sytuacji w sektorze bankowym oraz w poszczególnych bankach. Monitoring prowadzony w BFG ma za zadanie identyfikację banków zagrożonych lub banków o pogarszającej się sytuacji finansowej³³. Fundusz monitoruje również sytuację banków korzystających z jego pomocy³⁴.

Porównując liczbę oraz skalę interwencji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w latach 1995-2004 w różnych obszarach jego aktywności, można zauważyć pewną ewolucję w hierarchii zadań BFG. W kolejnych latach funkcjonowania BFG punkt ciężkości przesunął się z funkcji gwarancyjnej na działalność pomocową. O ile przez dwa pierwsze lata funkcjonowania Funduszu dominowała działalność gwarancyjna, polegająca na wypłacaniu odszkodowań deponentom upadłych banków, o tyle już od 1997 r. liczba interwencji pomocowych przekracza liczbę dokonywanych interwencji gwarancyjnych.

Natomiast doświadczenia międzynarodowe wskazują, że szersze uprawnienia instytucji gwarancyjnej, a w szczególności możliwość udzielania pomocy bankom znajdującym się w sytuacji zagrożenia, przekładają się zazwyczaj na **niższe koszty funkcjonowania** danego systemu gwarantowania w ujęciu długookresowym. Należy jednak zaznaczyć, że zależność taka ma miejsce w sytuacji, gdy dany fundusz zobligowany jest do wyboru metody najmniej kosztownej, biorąc pod uwagę również upadłość banku i wypłatę gwarantowanych depozytów. Z doświadczeń kanadyjskich wynika, że dzięki poszerzeniu uprawnień tamtejszego funduszu (nastąpiło to w 1987 r.) udało się uzyskać redukcję kosztów funkcjonowania systemu gwarancyjnego z ok. 52 do ok. 17 centów na 1 dolar składek³⁵.

Dziesięcioletnie doświadczenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego pozwala pozytywnie ocenić działalność pomocową prowadzoną przez Fundusz. Interwencje te, bazujące na powyżej opisanej formule, w znacznym stopniu przyczyniły się do stabilizacji sektora bankowego oraz aktywnego wspierania jego przemian strukturalnych. Należy jednak zaznaczyć, że dotychczasowy system, bazujący na udzielaniu bankom nisko oprocentowanych pożyczek, stał się coraz mniej efektywny. Środki uzyskane z Funduszu banki lokują w skarbowych papierach wartościowych, a różnica pomiędzy oprocentowaniem tych papierów a oprocentowaniem udzielonej pożyczki stanowi realny dochód z pomocy. Pożyczki te straciły na efektywności wskutek znacznego obniżenia dochodowości tych papierów. W związku z tym, osiągnięcie w obecnych warunkach porównywalnego dochodu wymaga znacznego zwiększenia kwoty pożyczki z BFG³⁶.

Obecnie panuje powszechna zgoda dotycząca konieczności **poszerzenia dostępnego dla BFG instrumentarium działalności pomocowej**. Duże nadzieje związane są z możliwością nabywania przez Fundusz większościowego pakietu akcji banku zagrożonego upadłością. BFG stawałby się zatem, w ograniczonym czasie, inwestorem strategicznym, którego celem jest przeprowadzenie restrukturyzacji banku a następnie sprzedaż posiadanych akcji na warunkach rynkowych. Pod uwagę brana jest również możliwość udzielania przez Fundusz pożyczek podporządkowanych. Poszerzenie zakresu działalności BFG może również polegać na powierzeniu mu dodatkowego zadania polegającego na przeprowadzaniu likwidacji banku, którego sanacja jest niemożliwa.

³³ Szerzej na ten temat w: Konat i Sowińska (2002) oraz Ocena sytuacji finansowej sektora bankowego w 2003 roku (na podstawie danych audytowanych) w świetle analizy BFG (2004).

³⁴ Szerzej na ten temat w: A. Zborowska (2004).

³⁵ J.P. Sabourin (2003): *Risk Minimization In Deposit Insurance Systems – the View from Canada Deposit Insurance Corporation*. Referat wygłoszony podczas Symposium on Financial Risk Management & Crisis Resolution w dniu 27 października 2003 r.

³⁶ Zob.: Baka (2004a).

Za poszerzeniem uprawnień Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a w szczególności dostępnego instrumentarium działalności pomocowej, dodatkowo przemawiają doświadczenia międzynarodowe. Większość spośród europejskich funduszy gwarantowania depozytów funkcjonujących w formule *risk minimizer* posiada szersze niż BFG uprawnienia w zakresie udzielania pomocy bankom zagrożonym upadłością. W dwóch krajach – we Włoszech i we Francji – zastosowano nawet otwarty katalog dostępnych instrumentów, zakładając, że za wybór konkretnej formy pomocy³⁷ odpowiadają władze instytucji gwarancyjnej. Niezależnie jednak od sposobu określenia katalogu form pomocy (zamknięty katalog lub reguła dowolności), władze funduszu zobowiązane są do dokonania wyboru konkretnej metody – podobnie jak w Polsce – na podstawie **zasady najmniejszego kosztu**³⁸.

Zakres uprawnień danego systemu gwarantowania depozytów w sposób naturalny wpływa na **liczbę osób zatrudnionych w instytucji gwarancyjnej**. Pod tym względem fundusze gwarantowania depozytów wykazują silne zróżnicowanie – szwedzki system typu *paybox* w warunkach normalnych zatrudnia 2 osoby, natomiast koreańska *Korea Deposit Insurance Corporation*, działająca jako *risk minimizer*, około 800 pracowników. Z kolei zatrudnienie w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wynosi 91 pracowników. Liczba ta jest stosunkowo wysoka w porównaniu z instytucjami gwarancyjnymi w państwach Unii Europejskiej, nawet tymi posiadającymi szeroki zakres uprawnień. Tak liczna kadra pracowników BFG wynika po części ze skali interwencji podejmowanych przez Fundusz, a ta zaś jest pochodną liczby oraz kondycji poszczególnych banków.

³⁷ Szerzej na temat najczęściej stosowanych form pomocy wobec banków problemowych w: Pawlikowski (2004).

³⁸ Zob.: Obal i Polijaniuk (2003).

5

Sposób finansowania BFG

5.1. Ogólne zasady gospodarki finansowej BFG

Bardzo istotny element każdego systemu gwarantowania depozytów stanowi sposób jego finansowania. W każdym przypadku dąży się jednak do zapewnienia takiego trybu finansowania systemu, aby jego funkcjonowanie odbywało się bez zakłóceń. Sposób finansowania obejmuje pięć podstawowych kwestii:

- pierwotne wyposażenie funduszu gwarancyjnego w kapitał,
- podmioty finansujące system gwarancyjny (w warunkach normalnych i nadzwyczajnych),
- moment czasowy, w którym gromadzone są środki,
- rodzaje i konstrukcja opłat,
- regulacje odnośnie inwestowania środków przez fundusz.

Podstawą gospodarki finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest **roczny plan finansowy**, sporządzany przez Zarząd Funduszu i uchwalany przez Radę w terminie do końca roku obrotowego poprzedzającego rok, którego dotyczy. Plan finansowy zawiera m. in. informacje dotyczące planowanej wielkości poszczególnych funduszy, planowanego wyniku finansowego oraz stanu majątkowego BFG. Ponadto Zarząd Funduszu sporządza do dnia 31 marca każdego roku **sprawozdanie z działalności Funduszu** i **sprawozdanie finansowe** za poprzedni rok obrotowy, które przyjmowane jest przez Radę BFG, a następnie zatwierdzane przez Radę Ministrów.

Zgodnie z zasadami gospodarki finansowej, Bankowy Fundusz Gwarancyjny tworzy następujące fundusze³⁹:

- **statutowy** – tworzony w celu zapewnienia środków na nabycie rzeczowego majątku trwałego Funduszu oraz wypłat odszkodowań po wyczerpaniu innych źródeł. Fundusz statutowy powstał ze wspólnej wpłaty Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów. W 1995 r. instytucje te dokonały wpłaty na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w wysokości po 50 mln zł, wyposażając go tym samym w kapitał początkowy;
- **pomocowy** – tworzony w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań Funduszu w zakresie działalności pomocowej;
- **ochrony środków gwarantowanych** – służący sfinansowaniu działalności gwarancyjnej prowadzonej przez BFG. Należy podkreślić, że środki te jako jedyne w tej grupie nie stanowią funduszy własnych BFG;
- **restrukturyzacji banków spółdzielczych** – wykorzystywany do udzielania pożyczek na wsparcie procesów łączeniowych banków spółdzielczych, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności;
- **zapasowy** – tworzony w celu zapewnienia środków na pokrycie ewentualnych strat bilansowych, a także na wypłatę środków gwarantowanych oraz zasilenie funduszu pomocowego po wyczerpaniu innych źródeł finansowania;

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu.

- z aktualizacji wyceny – służy z kolei do ewidencji zmian wartości środków trwałych na skutek aktualizacji ich wyceny. Fundusz ten ulega zwiększeniu każdorazowo w wyniku podwyższenia wartości środków trwałych.

Najważniejsze znaczenie dla funkcjonowania polskiego systemu gwarantowania depozytów ma fundusz ochrony środków gwarantowanych (FOŚG) oraz fundusz pomocowy. Z tego względu fundusze te zostaną bliżej scharakteryzowane w dalszej części opracowania.

Zasady gospodarki finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określają ponadto **sposób lokowania środków finansowych**, będących w posiadaniu Funduszu. Środki pieniężne oraz papiery wartościowe BFG gromadzone są w NBP na rachunku bieżącym, rachunkach lokat terminowych, wyodrębnionym rachunku specjalnym rozliczeń gwarancyjnych, w Centralnym Rejestrze Bonów Skarbowych i Rejestrze Bonów Pieniężnych NBP oraz w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych lub wybranym przez Fundusz biurze maklerskim. BFG może lokować wolne środki finansowe nabywając jedynie papiery wartościowe emitowane lub w pełni gwarantowane przez Skarb Państwa, NBP oraz jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego.

Warto dodać, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny korzysta ze zwolnienia podmiotowego z podatku dochodowego od osób prawnych.

5.2. Finansowanie działalności gwarancyjnej

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, prowadząc działalność gwarancyjną, może dysponować środkami finansowymi gromadzonymi przez banki w postaci tzw. **funduszy ochrony środków gwarantowanych** (FOŚG). Fundusz ten tworzą wszystkie banki będące uczestnikami systemu gwarancyjnego. Fundusz ochrony środków gwarantowanych ma **charakter uśpiony**, ponieważ dopiero w momencie wystąpienia upadłości w sektorze bankowym BFG zwraca się do banków o uruchomienie odpowiednich środków. Określone kwoty z FOŚG przekazywane są przez banki na rachunek specjalny BFG i stanowią podstawowe źródło zaspokajania roszczeń deponentów. Zatem, biorąc pod uwagę moment czasowy gromadzenia środków, **działalność gwarancyjna BFG finansowana jest w trybie ex post**.

Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych ustalana jest w oparciu o kwotę środków pieniężnych danego banku, stanowiących podstawę obliczania rezerwy obowiązkowej oraz stawkę procentową, ustalaną corocznie przez Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Maksymalny poziom stawki tworzenia FOŚG wynosi 0,4%. Fundusze w kolejnych latach tworzone są na podstawie poziomu środków pieniężnych z października roku poprzedniego, a następnie aktualizowane na podstawie danych z kwietnia roku, którego dotyczą. FOŚG jest zwiększany bądź zmniejszany w dniu 1 lipca każdego roku. Z obowiązku tworzenia FOŚG zwolniony jest jedynie bank, w przypadku którego ogłoszono upadłość.

Banki zobowiązane są lokować aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych w **skarbowych papierach wartościowych i bonach pieniężnych NBP oraz w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego**. Aktywa te (z wyjątkiem jednostek uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego) deponowane są na wyodrębnionych dla każdego banku rachunkach depozytowych w Narodowym Banku Polskim lub Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. Należy podkreślić, że środki tworzące FOŚG przynoszą bankom dochody odsetkowe, które ujmowane są w ich bilansach, tym samym nie są funduszami własnymi Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Należy zaznaczyć, że nie zawsze upadłość danego banku powoduje konieczność uruchamiania funduszu ochrony środków gwarantowanych. Środkami służącymi w pierwszej kolejności do wypłaty odszkodowań dla deponentów są aktywa płynne banku-bankruta, a także zasoby odzyskane z mas upadłości banków z poprzednich lat. Taka sytuacja miała miejsce w latach 1999 i 2001, kiedy to, pomimo upadłości w sektorze bankowym, nie nastąpiła potrzeba uruchomienia FOŚG (tabela 6). Jeżeli jednak kwota odszkodowań przekracza wysokość powyżej

wskazanych środków, banki wnoszą na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odpowiednie kwoty, proporcjonalnie do wysokości FOŚG utworzonego w każdym z nich.

Dane dotyczące stawek tworzenia, wysokości oraz stopnia wykorzystania funduszu ochrony środków gwarantowanych przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6
Fundusz ochrony środków gwarantowanych w latach 1995-2005

Rok	Stawka tworzenia FOŚG		Wysokość FOŚG	Stopień wykorzystania FOŚG
	Pozostałe banki	PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA		
	w %		w mln zł	w %
1995	0,40	0,20	225,7	38,0
1996	0,40	0,20	317,1	14,9
1997	0,18	0,12	198,8	2,4
1998	0,10	0,05	128,3	3,2
1999	0,16	0,08	271,6	0,0
2000	0,40		999,5	48,4
2001	0,30		873,6	0,0
2002	0,40		1 245,4	0,0
2003	0,40		1 264,3	0,0
2004	0,25		826,5	0,0
2005	0,13			

Źródło: Raporty roczne BFG.

Uwaga: wypłata całości zobowiązań gwarancyjnych BFG w latach 1999 i 2001 została dokonana ze środków odzyskanych z mas upadłości banków i nie obciążała sektora bankowego.

Jak już zaznaczono wcześniej, w okresie funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, czyli od kwietnia 1995 r., upadły 94 banki. W latach 1995-2004 Fundusz dokonał wypłaty środków gwarantowanych na rzecz deponentów upadłych banków o łącznej kwocie 811,7 mln zł. Z tej kwoty 626 mln zł (czyli 77,2%) pochodziło z FOŚG, natomiast pozostałe 185 mln zł (czyli 22,8%) pozyskano ze środków płynnych upadłych banków i środków odzyskanych z mas upadłości.

W dotychczasowej działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego fundusz ochrony środków gwarantowanych okazywał się wystarczający do sfinansowania poszczególnych upadłości w sektorze bankowym. Gdyby jednak wysokość koniecznych do wypłacenia odszkodowań przekroczyła środki FOŚG, BFG zobowiązany jest do pokrycia roszczeń deponentów z pozostałych swoich funduszy, w tym również z funduszu statutowego. W przypadku, gdyby i te okazały się niewystarczające, Fundusz może zostać zasilony z następujących **źródeł finansowania awaryjnego**:

- Kredyt udzielony decyzją Prezesa NBP w wysokości nieprzekraczającej *kwoty równej połowie przychodów Funduszu z tytułu opłat rocznych wnoszonych przez podmioty objęte systemem gwarantowania*⁴⁰,
- Podwyższenie stawek opłaty rocznej i stawki tworzenia FOŚG decyzją Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP, do maksymalnej wysokości 0,8%.

Pomimo ewentualnego wsparcia ze strony banku centralnego, działalność gwarancyjna Bankowego Funduszu Gwarancyjnego finansowana jest zasadniczo ze środków jego uczestników, a więc banków komercyjnych.

⁴⁰ Art. 34 ust. 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

5.3. Finansowanie działalności pomocowej

Działalność pomocowa prowadzona przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny finansowana jest w zupełnie innym trybie niż interwencje gwarancyjne. Środki finansowe przeznaczone na pomoc finansową, udzielaną przez BFG, gromadzone są w ramach funduszu pomocnego. Fundusz ten tworzony jest z **rocznych obowiązkowych opłat** wnoszonych przez wszystkie banki, będące uczestnikami systemu gwarancyjnego. Z obowiązku wnoszenia opłat rocznych na rzecz BFG zwalnia się jedynie bank, w przypadku którego ogłoszono upadłość. Zatem, biorąc pod uwagę moment czasowy gromadzenia środków, **działalność pomocowa BFG finansowana jest w trybie ex ante**.

Wysokość opłaty rocznej ustalana jest w oparciu o kwotę aktywów ważonych ryzykiem danego banku oraz stawkę procentową ustalaną corocznie przez Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Maksymalny poziom stawki w odniesieniu do sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem wynosi 0,4% oraz 0,2% w przypadku pozostałych zobowiązań pozabilansowych⁴¹ ważonych ryzykiem. Podstawą wyliczeń są wymienione powyżej wielkości z dnia 31 grudnia poprzedniego roku. Opłaty te wnoszone są w terminach określonych przez BFG, nie później jednak niż do 31 marca każdego roku. Fundusz pomocowy gromadzony jest w BFG, a niewykorzystana w danym roku jego część pozostaje w BFG do wykorzystania w następnym roku. Fundusz pomocowy jest dodatkowo zasilany spłatami wcześniej udzielonych bankom pożyczek oraz wpływami ze sprzedaży uprzednio nabytych wierzytelności.

Banki komercyjne nie są jedynymi podmiotami zasilającymi fundusz pomocowy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Poczynając od 1998 r., **część wpłat na fundusz pomocowy dokonuje NBP**. W 1998 r. jego udział wynosił 30%, w latach 1999-2000 wzrósł do 40%. Od 2001 r. opłaty banków na fundusz pomocowy pomniejszane są o **50%**, a kwotę z tytułu pomniejszenia wnosi Narodowy Bank Polski.

Trzy banki komercyjne – PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA – do końca 1999 r. korzystały z gwarancji Skarbu Państwa⁴². W związku z tym, wysokość opłaty rocznej wnoszonej przez nie na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ulegała obniżeniu o 50% w porównaniu z resztą sektora bankowego. Banki te korzystały również z przejściowych „ulg” w zakresie tworzenia funduszu gwarantowania depozytów.

Warto zaznaczyć, że nie nalicza się obowiązkowej opłaty rocznej od aktywów:

- z umów o kredyt kontraktowy w bankach prowadzących kasy mieszkaniowe,
- pochodzących z emisji hipotecznych listów zastawnych i publicznych listów zastawnych,
- Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,
- Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych,
- Funduszu Termomodernizacji,
- Krajowego Funduszu Autostradowego,
- Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich,
- oraz od środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego.

⁴¹ Z wyłączeniem linii kredytowych.

⁴² Gwarancje Skarbu Państwa dla tych banków dotyczyły kwot powyżej gwarancji zapewnianych przez BFG, a więc miały charakter dodatkowy.

Dane dotyczące stawek opłaty rocznej oraz wysokości funduszu pomocowego w poszczególnych latach przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7
Fundusz pomocowy w latach 1995-2005

Rok	Stawka opłaty rocznej w %		Wpłaty banków (1)	Wpłata NBP (2)	Razem (1) + (2)	Spłata pożyczki
	Pozostałe banki	PKO BP, Pekao SA, i BGŻ SA				
w mln zł						
1995	0,40	0,20	173,8	0,0	173,8	0,0
1996	0,40	0,20	230,0	0,0	230,0	0,0
1997	0,40	0,20	261,2	0,0	261,2	0,0
1998	0,28	0,14	209,2	89,8	299,0	3,9
1999	0,24	0,12	203,4	135,6	339,0	46,2
2000	0,23	0,23	258,5	172,4	430,9	71,4
2001	0,14	0,14	158,6	158,6	317,1	148,4
2002	0,08	0,08	95,5	95,5	191,0	280,3
2003	0,10	0,10	122,6	122,6	245,2	647,2
2004	0,075	0,075	93,1	93,1	186,2	365,6
2005	0,05	0,05				

Źródło: Raporty roczne BFG.

Uwaga: w latach 1995-1999 obowiązywała obniżona stawka w odniesieniu do banków, których depozyty objęte były gwarancjami Skarbu Państwa (PKO BP, Pekao SA i BGŻ SA). W 1995 r. obniżona stawka obejmowała również banki spółdzielcze. W latach 1995-1997 obowiązywała jednolita stawka 0,4% w stosunku do ważonych ryzykiem aktywów oraz gwarancji i poręczeń. W 2001 r. dla kas oszczędnościowo-budowlanych obowiązywała stawka 0,10%.

W latach 1995-1997 obowiązywała maksymalna stawka opłaty rocznej. W latach następnym, na skutek poprawy sytuacji w sektorze bankowym, stawka ta była systematycznie zmniejszana aż do 0,05% w 2005 r. Niewielki wzrost stawki opłaty rocznej nastąpił jedynie w 2003 r.

5.4. Tryb finansowania BFG na tle innych systemów europejskich

W przepisach *dyrektywy 94/19/EC* niewiele miejsca poświęcono kwestiom finansowania narodowych systemów gwarantowania depozytów. Zapisano, że koszty finansowania systemu powinny być zasadniczo ponoszone przez jego uczestników, a więc sektor bankowy. Ponadto państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są utworzyć taki system gwarancyjny, którego zasoby finansowe są adekwatne do potencjalnych zobowiązań. Te zaś stanowią pochodną wielkości sektora bankowego oraz kondycji poszczególnych banków. Z drugiej zaś strony w gromadzeniu środków finansowych nie można przekroczyć pewnej granicy niebezpiecznej dla sektora bankowego. Gromadzenie środków przez system gwarancyjny pociąga za sobą konieczność poniesienia odpowiednich kosztów przez system bankowy. Zbyt wysokie koszty mogą pogorszyć kondycję systemu finansowego i w ten sposób obniżyć jego bezpieczeństwo⁴³. Rekomendacje dyrektywy odnoszące się do aspektów finansowania mają zatem bardzo ogólny charakter, tym samym pozostawiając państwom członkowskim znaczne pole manewru.

W praktyce systemy gwarantowania depozytów funkcjonujące w państwach Unii Europejskiej wykazują znaczne zróżnicowanie w sposobie finansowania. Przyjmując za kryterium moment czasowy, w którym gromadzone są środki, systemy gwarancyjne dzieli się na finansowane w sposób określany mianem:

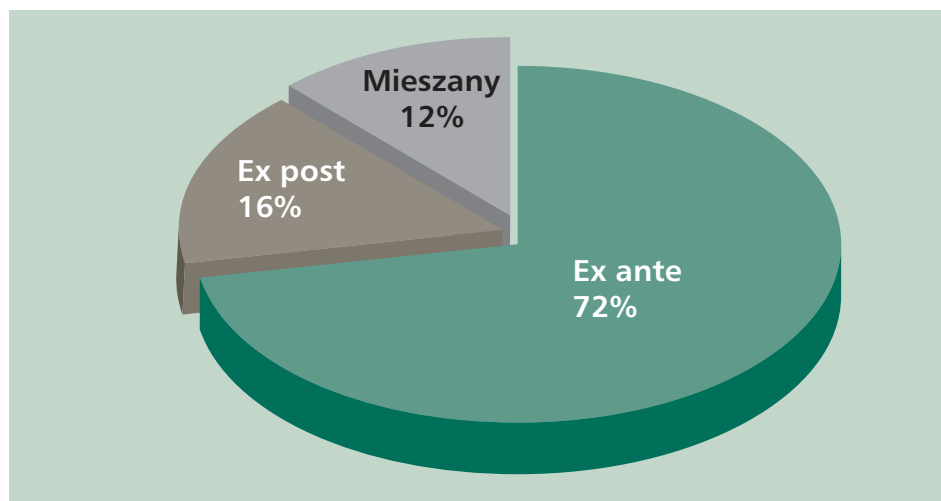
- *ex ante*, gdy środki finansowe przeznaczone na ewentualne wypłaty odszkodowań z tytułu gwarancji gromadzone są z wyprzedzeniem, zgodnie z planem na każdy rok finansowy,

⁴³ Zob.: Obal (2004).

- *ex post*, gdy środki finansowe gromadzone są dopiero po czasie spełnienia się warunku gwarancji, czyli po ogłoszeniu upadłości banku.

Wykres 6

Tryb finansowania instytucji gwarancyjnych w państwach UE



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość – aż 18 spośród 25 systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej finansowana jest w trybie *ex ante* (wykres 6). Oznacza to, że w tych krajach system gwarancyjny w sensie fizycznym jest posiadaczem środków finansowych, które mogą zostać użyte zgodnie z obowiązującymi w danym kraju regulacjami. Zaledwie w 4 państwach – Holandii, Luksemburgu, Słowenii oraz we Włoszech zastosowano tryb *ex post*, czyli systemy gwarancyjne nie dysponują znacznymi⁴⁴ środkami finansowymi w warunkach braku upadłości w sektorze bankowym. W pozostałych krajach, tj. w Austrii, Polsce i Wielkiej Brytanii, finansowanie systemu gwarantowania depozytów wykazuje cechy obu tych trybów, czyli ma charakter mieszany.

Polskie regulacje w tym zakresie można więc uznać za oryginalne w porównaniu z rozwiązaniami zastosowanymi w pozostałych państwach Unii Europejskiej. **Finansowanie w przypadku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ma charakter mieszany:** działalność gwarancyjna finansowana jest na zasadzie *ex post*, zaś działalność pomocowa – w trybie *ex ante*. Na podstawie dziesięcioletniego doświadczenia BFG należy pozytywnie ocenić przyjęty tryb finansowania. Jednak, biorąc pod uwagę zarówno rozwiązania przyjęte w państwach Unii Europejskiej, jak i tendencje ogólnoświatowe w tej dziedzinie, wydaje się, że ewolucja regulacji dotyczących Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powinna zmierzać ku finansowaniu jego działalności w trybie *ex ante*. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia również wiele korzyści polegających m.in. na bardziej równomiernie rozłożonych w czasie wpłatach banków, antycyklicznym charakterze oraz szybszej wypłacie odszkodowań.

W niektórych państwach Unii Europejskiej, gdzie finansowanie systemu gwarancyjnego przebiega w trybie *ex ante*, określono **bezpieczną (docelową) wielkość gromadzonego funduszu**. Najczęściej wielkość ta ma charakter graniczny, po osiągnięciu której następuje zaniechanie pobierania dalszych opłat. Docelowa wielkość funduszu określana jest zazwyczaj w odniesieniu do wartości depozytów objętych gwarancjami i waha się w przedziale od 0,5% w Belgii do 3% w Estonii. Z kolei w duńskim systemie gwarancyjnym poziom ten został ustalony w sposób

⁴⁴ System gwarancyjny posiada w takim wypadku jedynie środki niezbędne do ponoszenia typowych wydatków administracyjnych (np. na prowadzenie biura).

kwotowy i wynosi 3,2 mld DKK. Wyznaczanie tych wielkości odbywa się na podstawie analiz uwzględniających poziom długookresowej stabilności sektora bankowego. Zastosowanie koncepcji docelowej wielkości gromadzonych funduszy w polskim systemie gwarancyjnym wydaje się w pełni uzasadnione w przypadku zmiany trybu finansowania z mieszanego na *ex ante*. Pozwoliłoby to na zbudowanie większego potencjału BFG na wypadek poważniejszych zakłóceń w systemie bankowym. Natomiast kwestią otwartą pozostaje określenie pożądanej wysokości funduszu, choć wydaje się, że nie powinna ona być szczególnie wysoka⁴⁵. Należy pamiętać, że przyjęcie relatywnie wysokiego pułapu oznacza większe bezpieczeństwo dla sektora bankowego, bowiem zasoby funduszu gwarancyjnego pozwalają na sfinansowanie większej skali upadłości banków. Z drugiej zaś strony, powoduje to zwiększone koszty dla sektora bankowego i trwały odpływ środków z sektora bankowego do funduszu gwarantowania depozytów.

Przy okazji omawiania kwestii finansowania systemów gwarantowania depozytów warto zwrócić uwagę na inne, oryginalne na tle krajów Unii Europejskiej rozwiązania zastosowane w przypadku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. **Polska jest jedynym krajem Unii Europejskiej, w którym działalność systemu gwarancyjnego w warunkach normalnych współfinansują inne podmioty niż tylko banki komercyjne.** Jak już zaznaczono wcześniej, fundusz pomocowy BFG jest w 50% zasilany ze środków Narodowego Banku Polskiego. Wydaje się, że takie rozwiązanie powinno mieć charakter przejściowy z uwagi na regulę *dyrektywy 94/19/EC* wskazującą, że koszty finansowania systemu muszą być zasadniczo ponoszone przez jego uczestników, a więc sektor bankowy. Ponadto dopływ środków banku centralnego rodzi wątpliwości odnośnie kwestii pomocy publicznej, generalnie niedozwolonej w prawodawstwie Unii Europejskiej.

Standardem, jeśli chodzi o rozwiązania funkcjonujące w państwach Unii Europejskiej, jest tworzenie tylko jednego funduszu w ramach danego systemu gwarancyjnego. Środki pochodzące z tego funduszu służą następnie do finansowania zarówno działalności gwarancyjnej, jak i prowadzonych interwencji pomocowych. W ramach BFG funkcjonuje kilka funduszy służących do finansowania różnych sfer jego aktywności. Biorąc pod uwagę doświadczenia europejskie, **należałoby połączyć wszystkie fundusze BFG w jeden skonsolidowany**, służący finansowaniu całości zadań polskiego systemu gwarancyjnego. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie z uwagi na uproszczenie gospodarki finansowej Funduszu oraz przewidywaną większą efektywność zarządzania środkami przez BFG.

Zróżnicowanie systemów gwarancyjnych w państwach Unii Europejskiej przejawia się również w konstrukcji opłat wnoszonych przez jego uczestników. Różnice dotyczą zarówno kategorii będącej podstawą wyliczenia składki, jak i sposobu uwzględniania poziomu ryzyka ponoszonego przez dany bank. W zdecydowanej większości krajów za **podstawę wyliczenia składki** przyjęto wartość depozytów gwarantowanych zgromadzonych w danym banku. W niektórych systemach opłaty wyliczane są na podstawie depozytów ogółem, a więc zarówno depozytów ubezpieczonych, jak i nieobjętych gwarancjami. Nieco inne podejście zastosowano w Niemczech i we Włoszech, gdzie bierze się pod uwagę wielkość zobowiązań danego banku. Zupełnie oryginalnie na tym tle prezentuje się Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w którym opłaty roczne kalkulowane są na podstawie aktywów ważonych ryzykiem, a stawka tworzenia FOŚG odnosi się z kolei do kwoty środków pieniężnych danego banku, stanowiących podstawę obliczania rezerwy obowiązkowej. Najwłaściwszym dla BFG rozwiązaniem, w przypadku utworzenia jednego, skonsolidowanego funduszu, wydaje się być przyjęcie kwoty depozytów gwarantowanych jako podstawy naliczania składek. Wartość depozytów gwarantowanych jest miarą najbardziej adekwatną w tej sytuacji, gdyż pozostaje w bezpośredniej relacji z wysokością ewentualnych odszkodowań wypłacanych przez BFG na rzecz deponentów upadłego banku. W ten sposób nastąpiłoby znaczne uproszczenie formuły przy określaniu opłat na rzecz systemu gwarancyjnego oraz odejście od miary typowo nadzorczej, jaką są aktywa ważne ryzykiem.

⁴⁵ Zob.: Baka (2004b) oraz M. Zygierewicz: Miejsce i rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sieci bezpieczeństwa finansowego – stan obecny i kierunki zmian. Referat na Seminarium BFG „Systemy gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego” w dniu 25 listopada 2004 r.

Rozwiązaniem stosunkowo młodym w zakresie systemów gwarancyjnych – po raz pierwszy zastosowanym w 1993 r. w Stanach Zjednoczonych – jest **różnicowanie wysokości składek wpłacanych przez banki w zależności od poziomu ponoszonego przez nie ryzyka**. Tym samym kosztami funkcjonowania systemu gwarancyjnego obciąża się w większym stopniu instytucje generujące dla systemu wyższe ryzyko, czyli charakteryzujące się wyższym prawdopodobieństwem zagrożenia upadłością. W krajach Unii Europejskiej koncepcja ta nie zyskała jeszcze większej popularności, bowiem zastosowano ją jedynie w 6 systemach (wykres 7). Powiązanie poziomu ryzyka z wysokością składek może następować przy użyciu różnych wskaźników. W praktyce w 4 krajach Unii Europejskiej – Finlandii, Niemczech, Portugalii i Szwecji – zastosowano dosyć prostą miarę ryzyka, mianowicie współczynnik wypłacalności. Dobrowolny system niemiecki dodatkowo różnicuje składkę w zależności od okresu członkostwa danego banku w systemie. Dużo bardziej skomplikowane regulacje funkcjonują w systemie włoskim i francuskim, gdzie ryzyko danej instytucji kredytowej określa się na podstawie skomplikowanych, wieloaspektowych algorytmów. W pozostałych 19 państwach, w tym w Polsce, składki na rzecz systemów gwarancyjnych mają charakter liniowy, tym samym nie uwzględniają ryzyka ponoszonego przez banki.

Wykres 7

Sposób uwzględniania poziomu ryzyka przy obliczaniu składek na rzecz systemu gwarancyjnego w państwach UE



Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie koncepcji składek opartych na poziomie ryzyka (ang. *risk-based premiums*) należy, ze względu na jej liczne zalety, rozpatrzyć również w polskim systemie. Podstawową zaletę wyznaczania składek odzwierciedlających poziom ryzyka stanowi stwarzanie motywacji dla banków do ograniczania ryzyka i tym samym zmniejszenie prawdopodobieństwa pojawienia się zjawiska pokusy nadużycia. Ponadto konstrukcja ta eliminuje subsydiowanie krzyżowe najłagodniejszych banków przez najsilniejsze. Należy jednak pamiętać, że idea ta, choć chwalona przez teoretyków, w praktyce może rodzić pewne problemy. Podstawową trudnością jest wybór metody najlepiej odzwierciedlającej ryzyko generowane dla systemu gwarancyjnego przez poszczególne banki, bowiem brak jest powszechnie akceptowalnej metodologii oceny ryzyka. Stosowanie tej koncepcji może w praktyce spowodować kłopoty z wyliczeniem wysokości składki, gdyż wymagane jest uzyskanie szerokiego zakresu informacji. Ponadto, rodzi się pytanie, jak bardzo różnicować składki, aby skutecznie ograniczyć *moral hazard*, a jednocześnie nie destabilizować sytuacji zagrożonych banków. Obecnie

trudno jest udzielić właściwej odpowiedzi na powyższe wątpliwości z uwagi, przede wszystkim, na relatywnie skromne doświadczenia międzynarodowe w tym zakresie⁴⁶.

⁴⁶ Szerzej na temat trybu finansowania systemów gwarancyjnych w: Polijaniuk i Obal (2001b).

6 Podsumowanie

Przez 10 lat aktywnego funkcjonowania **Bankowy Fundusz Gwarancyjny** wykazał, że należy, obok Narodowego Banku Polskiego oraz Komisji Nadzoru Bankowego, do najważniejszych instytucji chroniących polski system finansowy przed destabilizacją. Świadczy o tym skala działalności gwarancyjnej i pomocowej prowadzonej przez tę instytucję. Pomimo, że BFG jest istotnym komponentem *safety net*, to nie powinien być traktowany jako panaceum mogące rozwiązać wszelkie problemy bankowe i gospodarcze. System gwarancyjny zazwyczaj może poradzić sobie z ograniczoną liczbą upadłości, ale nie można oczekiwać, że zaradzi kryzysowi całego systemu bankowego. Dlatego też niezbędne jest tworzenie rozwiązań kompleksowych, obejmujących wszystkie ogniwa *safety net*, w tym również rząd.

Regulacje w zakresie polskiego systemu gwarancyjnego są zgodne w wymogami UE stawianymi przez *dyrektywę 94/19/EC w sprawie systemów gwarancji depozytów*. Zgodność tę osiągnięto w wyniku stopniowego dostosowywania polskich regulacji w zakresie systemu gwarancyjnego do ustawodawstwa wspólnotowego. Dyrektywa ta ma jednak bardzo ogólny charakter, pozostawiając wiele kwestii swobodnej decyzji państw członkowskich. Przegląd systemów gwarancyjnych funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej wskazuje na znaczne zróżnicowanie zastosowanych w praktyce rozwiązań. Występują znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami dotyczące zwłaszcza limitów gwarancji, sposobu finansowania kosztów działania systemu gwarancyjnego oraz konstrukcji składek wnoszonych na rzecz systemu. W efekcie, obecnie **nie można mówić o europejskim modelu gwarantowania depozytów**.

Pomimo, że polskie regulacje są zgodne z wymaganiami UE, to jednak istnieje konieczność dostosowania ich do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych. Relatywnie niskie stopy procentowe i w efekcie niższa dochodowość skarbowych papierów wartościowych sprawiły, że dotychczasowy system niskoprocentowanych pożyczek stał się mniej efektywny. W związku z tym panuje powszechna zgoda dotycząca konieczności **poszerzenia instrumentarium działalności pomocowej dostępnego dla BFG**, co być może znajdzie swoje odzwierciedlenie w nowelizacji *ustawy o BFG*.

Zmian można się również spodziewać w obszarze gospodarki finansowej Funduszu. Obecnie rozważa się utworzenie w ramach BFG **jednego skonsolidowanego funduszu** służącego finansowaniu całości zadań polskiego systemu gwarancyjnego⁴⁷. Fundusz ten miałby być **finansowany w trybie *ex ante*** z opłat ustalanych na podstawie wartości depozytów gwarantowanych zgromadzonych w danym banku. Zgodnie z praktyką międzynarodową, powinno się określić docelową wielkość gromadzonego funduszu w odniesieniu do wartości depozytów objętych gwarancjami zgromadzonych w całym systemie bankowym. Ponadto **współfinansowanie działalności BFG przez Narodowy Bank Polski wydaje się niemożliwe do utrzymania w dłuższym okresie** z uwagi na wątpliwości odnośnie kwestii pomocy publicznej, generalnie niedozwolonej w prawodawstwie Unii Europejskiej.

Pewne zmiany w zakresie funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wynikać też mogą, w sposób pośredni, z wprowadzenia w życie przepisów **Nowej Umowy Kapitałowej**. Zmiana metodologii określania ryzyka oznaczać będzie dla polskiego systemu konieczność dostosowań w zakresie sposobu obliczania składek na rzecz systemu, który obecnie bazuje na aktywach ważonych ryzykiem. Ponadto, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jako instytucja typu *risk minimizer*, będzie musiał udoskonalić funkcjonujący obecnie system monitoringu i wczesnego ostrzegania⁴⁸.

⁴⁷ Zob.: Baka (2005).

⁴⁸ Zob.: Iwanicz-Drozdzowska (2004): Deposit Insurance and Basel II. Wystąpienie podczas seminarium European Forum of Deposit Insurers „Deposit Insurance and Basel II” w dniach 30 listopada – 1 grudnia 2004 r.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, pomimo swojej niezbyt długiej historii, posiada **duże doświadczenie** w prowadzeniu nie tylko działalności gwarancyjnej, ale również sanacyjnej. Biorąc pod uwagę liczbę przeprowadzonych interwencji pomocowych i gwarancyjnych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny posiada największe doświadczenie w tym zakresie spośród instytucji gwarancyjnych funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę to oraz fakt, że Polska jest już członkiem Unii Europejskiej należy oczekiwać, że polski fundusz będzie miał znaczny wpływ na kierunki ewentualnej nowelizacji regulacji wspólnotowych w zakresie gwarantowania depozytów.

7

Systemy gwarantowania depozytów w państwach UE

KRAJ	ROK UTWORZENIA	ADMINISTRACJA	ZAKRES DZIAŁAŃ	LIMIT GWARANCJI ¹	KOASEKURACJA
AUSTRIA	1979	Prywatna	Risk minimizer	20.000 EUR	90% dla depozytów innych niż os. fiz.
BELGIA	1974	Mieszana	Paybox	20.000 EUR	—
CYPR	2000	Mieszana	Paybox	22.222 EUR	90%
CZECHY	1994	Mieszana	Paybox	27.777 EUR	90%
DANIA	1987	Mieszana	Risk minimizer	300.000 DK (ok. 40.300 EUR)	—
ESTONIA	1998	Mieszana	Paybox	111.111 EEK (ok. 7.111 EUR)	90%
FINLANDIA	1970	Prywatna	Paybox	25.000 EUR	—
FRANCJA	1980	Prywatna	Risk minimizer	70.000 EUR	—
GRECJA	1995	Mieszana	Paybox	20.000 EUR	—
HISZPANIA	1977	Mieszana	Risk minimizer	20.000 EUR	—
HOLANDIA	1978	Publiczna	Paybox	20.000 EUR	—
IRLANDIA	1989	Publiczna	Paybox	23.000 EUR	90%
LITWA	1996	Publiczna	Risk minimizer	50.000 LTL (ok. 14.500 EUR)	90% dla wartości ponad 10.000 LTL
LUKSEMBURG	1989	Prywatna	Paybox	22.222 EUR	90%
ŁOTWA	1998	Publiczna	Paybox	6.000 LVL (ok. 10.400 EUR)	—
MALTA	2003	Mieszana	Paybox	20.000 EUR	90%
NIEMCY Obowiązkowy	1998	Mieszana ²	Paybox	22.222 EUR	90%
NIEMCY Dobrowolny	1966	Prywatna	Risk minimizer	30% funduszy własnych banku	—
POLSKA	1995	Mieszana	Risk minimizer	22.500 EUR	90% dla wartości ponad 1.000 EUR
PORTUGALIA	1992	Publiczna	Paybox	25.000 EUR	—
SŁOWACJA	1996	Mieszana	Paybox	20.000 EUR	90%
SŁOWENIA	2001	Publiczna	Paybox	5,1 mln SIT (ok. 21.250 EUR)	—
SZWECJA	1996	Publiczna	Paybox	250.000 SEK (ok. 27.750 EUR)	—
WĘGRY	1993	Mieszana	Risk minimizer	6 mln HUF (ok. 24.200 EUR)	90% dla wartości ponad 1 mln HUF
WIELKA BRYTANIA	1979	Publiczna	Paybox	35.000 GBP (ok. 50.900 EUR)	90% dla wartości ponad 2.000 GBP
WŁOCHY	1987	Prywatna	Risk minimizer	ok. 103.000 EUR	—
Podsumowanie	60. – 1 70. – 6 80. – 5 90. – 11 00. – 3	Publiczna – 8 Prywatna – 6 Mieszana – 12	Paybox – 17 Risk min. – 9	—	Koasekuracja – 13 Brak – 13

¹ Kwota gwarantowana depozytu.

² Dwa podsystemy mają prywatną administrację, jeden publiczną.

³ Maksymalna wysokość wypłacanego odszkodowania.

⁴ Działalność gwarancyjna (FOŚG) finansowana jest *ex post*, natomiast działalność pomocowa *ex ante*.

⁵ Opłaty w niewielkim stopniu uwzględniają poziom ryzyka – wysokość opłaty rocznej wnoszonej przez banki uzależniona jest od wartości aktywów ważonych ryzykiem.

⁶ Składka jednak ulega podwyższeniu, jeżeli współczynnik wypłacalności danego banku spadnie poniżej określonego minimum.

LIMIT WYPŁAT ³	DEPOZYTY W WALUTACH OBCYCH	SPOSÓB FINANSOWANIA	SKŁADKI OPARTE NA POZIOMIE RYZYKA
20.000 EUR dla osób fizycznych	TAK	mieszany	NIE
20.000 EUR	Tylko w walutach państw EOG	ex ante	NIE
20.000 EUR	NIE	ex ante	NIE
25.000 EUR	TAK	ex ante	NIE
300.000 DKK (ok. 40.300 EUR)	TAK	ex ante	NIE
100.000 EEK (ok. 6.400 EUR)	TAK	ex ante	NIE
25.000 EUR	TAK	ex ante	TAK
70.000 EUR	Tylko w walutach państw EOG	ex ante	TAK
20.000 EUR	TAK	ex ante	NIE
20.000 EUR	TAK	ex ante	NIE
20.000 EUR	TAK	ex post	NIE
20.700 EUR	TAK	ex ante	NIE
46.000 LTL (ok. 13.300 EUR)	Tylko w walutach państw UE i USD	ex ante	NIE
20.000 EUR	TAK	ex post	NIE
6.000 LVL (ok. 10.400 EUR)	TAK	ex ante	NIE
18.000 EUR	NIE	ex ante	NIE
20.000 EUR	Tylko w walutach państw EOG	ex ante	NIE
30% funduszy własnych banku	TAK	ex ante	TAK
20.350 EUR	TAK	mieszany ⁴	NIE ⁵
25.000 EUR	TAK	ex ante	TAK
18.000 EUR	TAK	ex ante	NIE
5,1 mln SIT (ok. 21.250 EUR)	TAK	ex post	NIE
250.000 SEK (ok. 27.750 EUR)	TAK	ex ante	TAK
5,5 HUF (ok. 22.200 EUR)	Tylko w walutach państw UE i OECD	ex ante	NIE ⁶
31.700 GBP (ok. 46.100 EUR)	TAK	mieszany	NIE
ok. 103.000 EUR	TAK	ex post	TAK
—	TAK – 19 Tylko w niektórych walutach obcych – 5 NIE – 2	ex post – 4 ex ante – 19 mieszany – 3	TAK – 6 NIE – 20

8

Słowniczek pojęć z zakresu gwarantowania depozytów

Asymetria informacji – sytuacja, w której uczestnicy rynku mają nierówny dostęp do informacji, w wyniku czego część z nich może podejmować nieoptymalne decyzje.

Bank pomostowy (ang. *bridge bank*) – podmiot tworzony w miejsce likwidowanego banku problemowego, który przejmuje jego wybrane aktywa oraz pasywa i w okresie przejściowym – przed przejęciem czy sprzedażą – kontynuuje działalność bankową.

Blanket guarantee – gwarancje pełne – deklaracja ze strony rządu, że wszystkie depozyty są objęte gwarancjami.

Dyscyplina rynkowa – sytuacja, w której deponenti lub wierzyciele oceniają sytuację ekonomiczno-finansową banku i reagują przez lokowanie depozytów lub wycofywanie środków.

Explicit system – system gwarancyjny o sformalizowanym charakterze, posiadający z góry określone procedury działania, zorganizowany najczęściej w postaci instytucji gwarancyjnej.

Finansowanie typu ex ante – sposób finansowania systemu gwarancyjnego, w którym składki gromadzone są z wyprzedzeniem, zgodnie z planem na każdy rok finansowy.

Finansowanie typu ex post – sposób finansowania systemu gwarancyjnego, w którym opłaty wnoszone są dopiero po czasie spełnienia się warunku gwarancji – upadłości banku.

Implicit system – brak sformalizowanego systemu gwarancyjnego przy jednoczesnym domniemaniu, że w momencie zagrożenia systemowego instytucje publiczne podejmą działania doraźne.

Koasekuracja (ang. *coinsurance*) – niepełna ochrona – sytuacja, w której instytucja gwarancyjna wypłaca tylko ustaloną część wartości depozytu gwarantowanego (np. 90%), natomiast deponent ponosi ryzyko utraty pozostałej części depozytu.

Kompensacja (ang. *offsetting*) – pomniejszanie odszkodowania wypłacanego deponentowi o wartość jego zobowiązań względem upadłego banku.

Open-bank assistance – metoda postępowania, w której zagrożony bank otrzymuje pomoc w formie bezpośredniego kredytu, pomocy przy fuzji lub wykupywane są aktywa.

Paybox – rodzaj instytucji gwarancyjnej, której działalność polega jedynie na wypłacie depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji kredytowej.

Pożyczkodawca ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort - LoLR*) – funkcja współcześnie określana również jako awaryjne wsparcie płynnościowe (ang. *Emergency Liquidity Assistance - ELA*) – zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok, który spowodował nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych (np. prywatnych) źródeł. Pożyczkodawca ostatniej instancji jest jedną z podstawowych i najstarszych funkcji banków centralnych.

Pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*) – osłabienie dyscypliny rynkowej, polegające na podejmowaniu przez podmioty nadmiernego ryzyka w celu maksymalizacji zysku, oparte na przekonaniu, że ewentualne negatywne skutki tych działań zostaną złagodzone przez pomoc finansową ze strony instytucji publicznych.

Risk-adjusted premiums – składki wnoszone przez banki na rzecz systemu gwarancyjnego obliczane przy uwzględnieniu poziomu ryzyka ponoszonego przez dany bank.

Risk minimizer – rodzaj instytucji gwarancyjnej, która, obok działalności gwarancyjnej (*paybox*), może podejmować działania pomocowe mające na celu zapobieganie upadłości banku.

Run na banki (ang. *bank run*) – gwałtowne wycofywanie depozytów spowodowane obawą społeczeństwa, że bank upadnie, a deponenci poniosą straty.

Ryzyko systemowe – możliwość przeniesienia się kryzysu jednej instytucji finansowej na innych uczestników rynku, skutkująca poważnym zakłóceniem funkcjonowania całego systemu finansowego.

Selekcja negatywna (ang. *adverse selection*) – tendencja banków o wyższym ryzyku do przystępowania, a banków niskiego ryzyka do unikania członkostwa w systemie gwarancyjnym, w sytuacji, gdy jest ono dobrowolne.

Siatka bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*) – zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją.

Stabilność finansowa – stan, w którym system finansowy prawidłowo spełnia swoje podstawowe funkcje, to znaczy: (1) zapewnia sprawny przepływ środków pomiędzy jego uczestnikami – od dysponujących nadwyżkami (oszczędzających) do pożyczających na inwestycje lub konsumpcję, (2) zapewnia prawidłową wycenę aktywów, co przejawia się brakiem gwałtownych zmian cen aktywów lub ich przewidywalnymi zmianami, (3) zapewnia bezpieczny i sprawny przebieg płatności.

Transakcja zakupu i przejęcia (ang. *purchase & assumption*) – przejęcie przez bank w dobrej kondycji lub grupę inwestorów niektórych lub wszystkich zobowiązań oraz niektórych lub wszystkich aktywów zagrożonego banku.

Zasada najmniejszego kosztu (ang. *least-cost resolution*) – procedura, w której instytucja prowadząca system gwarancyjny zobowiązana jest do wyboru takiej opcji postępowania, która niesie mniejsze koszty niż pozostałe, włącznie z likwidacją upadłego banku.

9

Instytucje gwarantowania depozytów w państwach UE

PAŃSTWO	INSTYTUCJA GWARANTUJĄCA DEPOZYTY	ADRES STRONY INTERNETOWEJ
AUSTRIA	Einlagensicherung der Banken und Bankiers Gesellschaft mbH (<i>Deposit Protection Company of the Austrian Commercial Banks</i>) Hypo-Haftungsgesellschaft mbH Österreichische Raiffeisen-Einlagensicherung reg. Gen.m.b.H Sparkassen-Haftungs Aktiengesellschaft	www.einlagensicherung.at www.hypoverband.at www.rzb.at www.sparkasse.at
BELGIA	Le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (<i>Protection Fund for Deposits and Financial Instruments</i>)	www.protectionfund.be
CYPR	Central Bank of Cyprus (<i>Deposit Protection Scheme</i>)	www.centralbank.gov.cy
CZECHY	Fond pojištění vkladů (<i>Deposit Insurance Fund of the Czech Republic</i>)	www.fpv.cz
DANIA	Garantifonden for indskydere og investorer (<i>The Guarantee Fund for Depositors and Investors</i>)	www.garantifonden.dk www.gii.dk/
ESTONIA	Tagatisfond (<i>Guarantee Fund</i>)	www.tf.ee
FINLANDIA	Talletussuojarahasto (<i>Deposit Guarantee Fund</i>)	www.fba.fi/sisalto_eng/common/showpage.asp?id=602
FRANCJA	Fonds de Garantie des Dépôts (<i>Deposit Guarantee Fund</i>)	www.garantiedesdepots.fr
GRECJA	<i>Hellenic Deposit Guarantee Fund</i>	www.hdgf.gr
HISZPANIA	Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito (<i>Deposit Guarantee Fund for Banking Institutions</i>) Fondos de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito (<i>Deposit Guarantee Fund for Credit Cooperative Banks</i>) Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro (<i>Deposit Guarantee Fund for Saving Banks</i>)	www.fgd.es
HOLANDIA	De Nederlandsche Bank (<i>The Bank of Netherlands</i>)	www.dnb.nl/dnb/pagina.jsp?pid=tcn:13-40504-64
IRLANDIA	Central Bank and Financial Services Authority of Ireland (<i>Deposit Protection Scheme</i>)	www.ifsra.ie/frame_main.asp?pg=/industry/in_bci_dps_intr.asp&nv=/industry/in_nav.asp
LITWA	Indėliu ir Investicijų Draudimas (<i>Deposits and Investment Insurance</i>)	www.tdd.lt
LUKSEMBURG	Association pour la Garantie des Dépôts Luxembourg (<i>Deposit Guarantee Association</i>)	www.agdl.lu
ŁOTWA	Finanšu un kapitāla tirgus komisija (<i>Financial and Capital Market Commission</i>)	www.fktk.lv/law/credit/laws/article.php?id=3512
MALTA	Skema Ta'Kumpens Lid-Depozitant (<i>Depositor Compensation Scheme</i>)	www.compensationschemes.org.mt
NIEMCY	Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken e.V. (<i>Association of German Public Sector Banks</i>) Bundesverband deutscher Banken e.V. Einlagensicherungsfonds (<i>Deposit Protection Fund</i>) Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (<i>Federal Association of German Cooperative Banks</i>)	www.voeb.de www.bdb.de -

	Deutscher Sparkassen und Giro Verband Sicherungseinrichtung (<i>German Saving Banks Association</i>)	www.dsgv.de
	Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken e.V. (<i>Investor Protection of Public Banks</i>)	www.voeb.de
	Entschädigungseinrichtung Deutscher Banken GmbH (<i>The German Private Commercial Banks Compensation Scheme for Depositors and Investors</i>)	www.bdb.de
POLSKA	Bankowy Fundusz Gwarancyjny (<i>Bank Guarantee Fund</i>)	www.bfg.pl
PORTUGALIA	Fundo de Garantia de Depósitos (<i>Deposit Guarantee Fund</i>)	www.fgd.bportugal.pt
SŁOWACJA	Fond ochrany vkladov (<i>Deposit Protection Fund</i>)	www.fovsr.sk
SŁOWENIA	Banka Slovenije (<i>Deposit Guarantee Scheme</i>)	www.bsi.si/html/eng/deposit_insurance_system/index.html
SZWECCJA	Insättningsgarantinämnden (<i>Swedish Deposit Guarantee Board</i>)	www.ign.se
WĘGRY	Országos Betétbiztosítási Alap (<i>National Deposit Insurance Fund of Hungary</i>)	www.oba.hu
WIELKA BRYTANIA	Financial Services Compensation Scheme	www.fscs.org.uk
WŁOCHY	Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (<i>Interbank Deposit Protection Fund</i>)	www.fitd.it
	Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (<i>Deposit Protection fund for Co-operative Banks</i>)	www.confcooperative.it
	EUROPEAN FORUM OF DEPOSIT INSURERS	www.efdi.net
	INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS	www.iadi.org

10

Bibliografia

1. W. Baka (1998): *Gwarancje depozytów – w kierunku poprawy pozycji konkurencyjnej polskich banków*. „Prawo Bankowe” nr 4 (20).
2. W. Baka (1999): *Bankowy Fundusz Gwarancyjny – u progu nowego etapu*. „Prawo Bankowe” nr 5 (27).
3. W. Baka (2004a): *Artykuł wstępny*. „Bank i Kredyt” nr 11-12, NBP.
4. W. Baka (2004b): *Stawki opłat '2005 – w kierunku optymalizacji*. „Bezpieczny Bank” nr 3/4 (24/25).
5. W. Baka (2005): *Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (26).
6. Bankowy Fundusz Gwarancyjny (2002): *Kryzysy bankowe – przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, PWE, Warszawa.
7. A. Dobaczewska (2000): *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*. Dom Wydawniczy ABC.
8. G. Garcia (2000): *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.
9. R. Gropp, J. Vesala (2004): *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*. European Central Bank.
10. *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems* (2001): Financial Stability Forum.
11. M. Iwanicz-Drozdowska (2000): *Zalecenia Forum na Rzecz Stabilności Finansowej w zakresie systemów gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 4 (11).
12. M. Iwanicz-Drozdowska (2004): *Deposit Insurance and Basel II*. Wystąpienie podczas seminarium *European Forum of Deposit Insurers „Deposit Insurance and Basel II”* w dniach 30 listopada–1 grudnia 2004 r.
13. A. Jurkowska (2003): *System gwarantowania depozytów bankowych w UE i w Polsce*. „Pieniądze i Więź” nr 4 (21).
14. W. Konat, I. Sowińska (2002): *System monitorowania w BFG sytuacji banków komercyjnych*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (16).
15. T. Obal, H. Polijaniuk (2002): *Polski system gwarantowania depozytów w świetle „Wytucznych Financial Stability Forum w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów”*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (16).
16. T. Obal, H. Polijaniuk (2003): *Doświadczenia zagranicznych instytucji gwarancyjnych w zakresie wspierania procesów restrukturyzacji banków*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (20).
17. T. Obal, (2004): *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (22).
18. *Ocena sytuacji finansowej sektora bankowego w 2003 roku (na podstawie danych audytowanych) w świetle analizy BFG* (2004), s. 14-19. „Bezpieczny Bank” nr 3/4 (24/25).
19. A. Pawlikowski (2004): *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*. „Bank i Kredyt” nr 10, NBP.

20. H. Polijaniuk, (2000): *Systemy gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej*. „Bezpieczny Bank” nr 4 (11).
21. H. Polijaniuk, T. Obal (2001a): *Zasady finansowania zagranicznych instytucji gwarantowania depozytów*. „Bezpieczny Bank” nr 1/2 (12/13).
22. H. Polijaniuk, T. Obal (2001b): *Omówienie i porównanie systemów gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej oraz krajach kandydackich*. „Bezpieczny Bank” nr 3/4 (14/15).
23. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w latach 2002-2003*. NBP, wrzesień 2004.
24. J. P. Sabourin (2003): *Risk Minimization In Deposit Insurance Systems – the View from Canada Deposit Insurance Corporation*, referat wygłoszony podczas *Symposium on Financial Risk Management & Crisis Resolution* w dniu 27 października 2003 r.
25. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski (2004): *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*. „Materiały i Studia” nr 173, NBP.
26. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez włoski fundusz gwarancyjny, zaprezentowanej podczas seminarium *European Forum of Deposit Insurers* w Padwie w dniach 8-9 listopada 2004 r.
27. M. Zaleska (2002): *Identyfikacja przez deponentów banków zagrożonych upadłością*. „Bank i Kredyt” nr 8, NBP.
28. P. Zapadka (2002): *Instytucje polskiego rynku finansowego*. „Bank i Kredyt” nr 6, NBP.
29. A. Zborowska (2004): *Profil Oceny Banku stosowany w procesie monitorowania banków korzystających z pożyczek udzielonych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (22).
30. M. Zygierewicz (2004): *Miejsce i rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sieci bezpieczeństwa finansowego – stan obecny i kierunki zmian*, referat na Seminarium BFG „Systemy gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego” w dniu 25 listopada 2004 r.
31. Raporty roczne BFG.
32. Informacje zawarte na stronie www.bfg.pl.
33. Informacje uzyskane z ustawodawstwa, raportów rocznych, innych publikacji oraz bezpośrednio z poszczególnych instytucji gwarantowania depozytów.

11

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 9, poz. 131; tekst ujednolicony)
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz. U. Nr 21, poz. 113; tekst ujednolicony)
3. Regulamin Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 1998 r.; Dz. U. Nr 73, poz. 466)
4. Szczególne zasady rachunkowości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 1999 r.; Dz. U. Nr 90, poz. 1006; tekst ujednolicony)
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 1999 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. (Dz. U. z dnia 8 listopada 1999 r.)
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1999 r. w sprawie obrotu przez BFG wierzytelnościami nabywanymi od banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności (Dz. U. Nr 80, poz. 904)
7. Uchwała nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie określenia zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych
8. Zawieszanie wypłaty środków gwarantowanych w przypadku, gdy przeciwko deponentowi jest prowadzone postępowanie karne (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 września 2003 r.; Dz. U. Nr 167, poz. 1634)
9. Zakres informacji przekazywanych przez banki do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (zarządzenie Nr 19/2002 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 11 grudnia 2002 r.; Dz. Urz. NBP Nr 20, poz. 53)
10. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. (Dz. U. Nr 119, poz. 1252; tekst ujednolicony)
11. Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. Nr 137, poz. 1303; tekst ujednolicony; wyciąg)
12. Określenie form, trybu i szczegółowych warunków udzielania zwrotnej pomocy finansowej bankom spółdzielczym z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (uchwała nr 15/2001 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 8 maja 2001 r.; tekst ujednolicony)
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 72 z 2002 r., poz. 665)
14. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535; tekst ujednolicony; wyciąg)
15. Zasady i formy zabezpieczania i dochodzenia zwrotu należności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z tytułu udzielonej pomocy finansowej (uchwała nr 14/95 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 19 października 1995 r.; tekst ujednolicony)
16. Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994
17. Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes, Official Journal L 084, 26/03/1997)
18. Dyrektywa 200/12/EC odnoszącą się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe