

Nr 1 (2)

BEZPIECZNY BANK

CZASOPISMO POŚWIĘCONE ZAGADNIENIOM GWARANCJI
DEPOZYTÓW I BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO BANKÓW

ISSN 1429-2939

Warszawa 1998

BEZPIECZNY BANK

czasopismo poświęcone
zagadnieniom gwarancji
depozytów i bezpieczeństwa
finansowego banków

Kolegium redakcyjne:

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

Sekretariat redakcji:

Tomasz Obal,
Beata Zdanowicz

Opracowanie graficzne:

Andrzej Koch

Korekta:

Ewa Stempniewicz

Łamanie:

Dariusz Stański - STAND's

ISSN 1429-2939

Druk:

STARDRUK

Wydawca:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
00-901 Warszawa
pl. Defilad 1
tel. 656-63-16, 656-63-17,
656-69-90
fax 656-61-88
we współpracy z wydawnictwem
"Zarządzanie i Finanse".

W NUMERZE

A. Z działalności BFG - str. 3

1. Problemy i kierunki działalności BFG w 1998 r.
- Władysław Baka, Przewodniczący Rady BFG - str. 3
2. Bankowy Fundusz Gwarancyjny - ewolucja funkcji i metod
działania (artykuł dyskusyjny) - Beata Zdanowicz - str. 14

B. Problemy i poglądy - str. 23

1. Doktryna TBTF - postępowanie wobec banków strategicznych
zagrożonych upadłością - referat E.P.M. Gardenera,
P. Molyneux (Uniwersytet Walijski) - str. 23
2. Postępowanie wobec banków strategicznych zagrożonych
upadłością (omówienie dyskusji) - str. 55
3. Rachunek ekonomiczny efektywności działalności
pomocowej - Bożena Chelmińska, Władysław L. Jaworski
- str. 58
4. Propozycje pomiaru efektywności pomocy finansowej
zagrożonym bankom w systemie BFG - Tomasz Obal
- str. 67
5. Efektywność działalności pomocowej BFG (omówienie
dyskusji) - str. 93
6. Ocena kondycji finansowej banków w świetle doświadczeń
IBnGR - Błażej Lepczyński - str. 97

C. Nowe idee i rozwiązania - str. 107

1. Zastaw rejestrowy jako nowa forma zabezpieczenia kredytu
- Zbigniew Strus - str. 107
2. Zastaw rejestrowy na tle innych form zabezpieczania
wierzytelności - Jan Broł - str. 126
3. Nowy zastaw rejestrowy (omówienie dyskusji) - str. 141

D. Z doświadczeń zagranicznych - str. 145

1. System gwarancji depozytów w USA - Tomasz Obal - str. 145
2. Bankowy kryzys lat 80-tych w USA - Joanna Majewska,
Beata Zdanowicz - str. 152

E. Miscellanea - str. 161

F. Aneks - str. 171

Uchwały Rady BFG: (1) w sprawie stawek na 1998 rok:
(a) tworzenia f.o.ś.g., (b) opłaty rocznej; (2) w sprawie zasad,
form, warunków i trybu udzielania pomocy bankom.

BEZPIECZNY BANK

A. About BFG Activity (BFG - the Bank Guarantee Fund) - p. 3

1. BFG in 1998 - Problems and Directions of Activity
- Władysław Baka, Chairman of BFG Council - p. 3
2. The Bank Guarantee Fund - the evolution of function and
methods of action (an article for discussion)
- Beata Zdanowicz - p. 14

B. Problems and Opinions - p. 23

1. The TBTF Doctrine - What to do with strategic banks at the
risk of bankruptcy - Paper by E.P.M. Gardener, P. Molyneux
of the University of Wales - p. 23
2. What to do with strategic banks at the risk of bankruptcy
(details of the discussion) - p. 55
3. The economic calculus of the assistance scheme
effectiveness - Bożena Chetmińska, Władysław L. Jaworski
- p. 58
4. The proposed measurement of the effectiveness of financial
assistance to banks at risk under the BFG scheme
- Tomasz Obal - p. 67
5. The effectiveness of the BFG assistance scheme (details of
the discussion) - p. 93
6. The evaluation of the financial status of banks in the light of
IBnGR experience (IBnGR - Institute for Research on Market
Economy) - Błażej Lepczyński - p. 97

C. New Ideas and Solutions - p. 107

1. The Pledge by Registration as a new form of security for
credits - Zbigniew Strus - p. 107
2. The Pledge by Registration from the perspective of other
forms of security for debt - Jan Brol - p. 126
3. The new pledge by registration (details of the discussion)
- p. 141

D. Learning from Foreign Experience - p. 145

1. The system of deposit protection in the USA
- Tomasz Obal - p. 145
2. The banks crisis of the eighties in the USA
- Joanna Majewska, Beata Zdanowicz - p. 152

E. Miscellanea - p. 161

F. Annex - p. 171

The resolutions of BFG Council: (1) concerning the rates
for 1998: (a) allocation to f.o.s.g. (the fund for protection of
the guaranteed resources), (b) annual fee; (2) concerning
the rules, forms, conditions and procedures of granting
assistance to banks.

Z działalności BFG

Władysław Baka
Przewodniczący Rady BFG

KIERUNKI ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI BFG W 1998 ROKU

1. Dotychczasowe rezultaty

Utworzenie przed trzema laty Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wniosło nową jakość do polskiego systemu bankowego zarówno w dziedzinie gwarantowania depozytów, jak i udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności. Przyczyniło się do zwiększenia społecznego zaufania do banków i umocnienia stabilności całego sektora bankowego oraz podwyższenia poziomu jego konkurencyjności.

W latach 1995-1997 wypłaty środków gwarantowanych otrzymało ok. 160 tys. deponentów 85 banków na kwotę 162,3 mln zł, w tym 2 banków komercyjnych i 83 banków spółdzielczych, w odniesieniu do których została ogłoszona upadłość. Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielił w tym czasie pomocy finansowej 38 bankom o zagrożonej wypłacalności, w tym na samodzielną sanację 4 bankom komercyjnym i 19 bankom spółdzielczym oraz na przejęcie 3 banków komercyjnych i 12 banków spółdzielczych przez inne banki, charakteryzujące się dobrą kondycją ekonomiczną i odpowiednimi perspektywami rozwojowymi. Łączna wielkość udzielonej pomocy wyniosła 473 mln zł, w tym na samodzielną sanację - 307 mln zł oraz na przejęcia - 166 mln zł.

Pomoc udzielona bankom przez BFG charakteryzowała się wysoką efektywnością, przyczyniła się nie tylko do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa finansowego wśród klientów, lecz także do utrzymania sieci bankowej i potencjału usług finansowych w bankach zagrożonych upadłością. Z pewnym przybliżeniem można powiedzieć, że gdyby dopuszczono do upadłości banków, które m.in. dzięki pomocy finansowej BFG przezwyciężyły bądź przezwyciężają zagrożenie bankructwem, to niezbędne

byłoby wypłacenie deponentom tych banków kwot gwarantowanych w wielkości 1460 mln zł, czyli o 987 mln zł więcej aniżeli wyniosła kwota pomocy ze strony BFG. Dzięki przyczynieniu się BFG do uchronienia 38 banków przed upadłością, deponenti tych banków, zarówno osoby fizyczne jak i prawne, podmioty finansowe i niefinansowe, zachowały pełny stan wkładów i lokat w tych bankach, które wynosiły 2125 mln zł, z czego gwarancjami objęte było 1460 mln zł. Udzielenie pomocy finansowej przez BFG przyczyniło się wreszcie do nieprzerwanego utrzymania działalności bankowej w ok. 230 placówkach (oddziałach i filiach), zatrudniających łącznie ponad 5100 pracowników. Miało to istotne znaczenie dla zapobieżenia pogorszeniu się dostępu do usług bankowych dla licznej rzeszy klientów w niektórych regionach kraju.

Istnieją wszelkie przesłanki po temu, aby w 1998 r. i w latach następnych systematycznie podwyższany był poziom bezpieczeństwa finansowego i ugruntowywana stabilność sektora bankowego w Polsce. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywać będzie Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który – wykorzystując nowe regulacje bankowe oraz doświadczenia własne a także doświadczenia pokrewnych instytucji z państw zachodnich, a zwłaszcza Unii Europejskiej – będzie odpowiednio dostosowywał kierunki, formy i metody działania do zmieniających się uwarunkowań ekonomiczno-instytucjonalnych i potrzeb sektora bankowego.

2. Uwarunkowania działalności BFG w 1998 r.

Działalność BFG w 1998 r. kształtować się będzie głównie pod wpływem takich czynników jak rozwój sytuacji finansowej i przemiany strukturalno-organizacyjne w sektorze bankowym oraz zmiany w systemie regulacji prawnych, dotyczące BFG i całego sektora bankowego. Coraz bardziej istotne znaczenie mieć będzie również proces dostosowywania się bankowości polskiej do standardów Unii Europejskiej i warunków konkurencji, występujących na jednolitym europejskim rynku usług finansowych.

Prognozowane utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce należy do kluczowych czynników, które wpływać będą korzystnie na rozwój sytuacji finansowej i działalność banków. Szybko zwiększać się będą możliwości banków w zakresie pozyskiwania depozytów i dokonywania atrakcyjnej alokacji środków finansowych. Jednocześnie nadal występować będzie zagrożenie nadpłynnością finansową sektora bankowego, której przezwyciężenie będzie zadaniem polityki pie-

niężnej. Będzie to tym bardziej konieczne, gdyż na początku 1998 roku wystąpiła silna presja inflacyjna (wzrost cen o 3,2% w styczniu), która – bez dostatecznych przeciwdziałań – może zniweczyć zamiar sprowadzenia inflacji w bieżącym roku do poziomu jednocyfrowego (9,5%). Znaczy to, że realna jest perspektywa utrzymania przez bank centralny w nadchodzących miesiącach wysokiej stopy rezerw obowiązkowych, a także wysokich stóp procentowych i wprowadzenia nowych utrudnień w rozwijaniu akcji kredytowej przez banki. Okoliczności te nie pozostaną bez wpływu na kształtowanie się konkurencyjności banków polskich w porównaniu z bankami zagranicznymi.

Tendencje rozwojowe na rynku finansowym, w szczególności nasilanie się konkurencji zarówno ze strony innych banków, w tym głównie zagranicznych, których udział w kapitale całego sektora bankowego osiągnął już 40%, oraz pozabankowych instytucji finansowych powodują, że w 1998 r. należy się liczyć ze wzrostem trudności w bankach, które nie zdołają dostatecznie szybko sprostać nowym wymaganiom rynku. Zjawiska te już dają znać o sobie. Nie można jednak przeczerńać obrazu przyszłości. Jednocześnie bowiem zwiększają się zdolności banków do przeciwstawiania się zagrożeniom, między innymi poprzez lepsze przewidywanie przyszłych warunków i odpowiednie dostosowywanie do tego strategii rozwoju, orientację marketingową i rozwój innowacji produktowych, podwyższenie jakości aktywów i poziomu zarządzania ryzykiem, a także politykę kapitałową. Szczególne znaczenie w tym procesie mają działania konsolidacyjne, prowadzące do tworzenia bankowych grup kapitałowych, zrzeszeń i innych form wzmacniających potencjał bankowy. Znaczące działania w tej dziedzinie wystąpiły już w 1997 r. Chodzi zwłaszcza o utworzenie Bankowej Grupy Kapitałowej PeKaO SA, rozpoczęcie procesu formowania innych grup kapitałowych, zakończenie fazy organizowania trójszczeblowej struktury bankowości spółdzielczej, z dużą rolą banków regionalnych zrzeszających banki spółdzielcze itd.

Można ocenić, że w 1998 r. w rezultacie oddziaływania wymienionych wyżej i innych czynników utrzymana zostanie tendencja do zmniejszania się skali upadłości banków. Jednocześnie jednak – wskutek gwałtownego zaostrzania się konkurencji – coraz więcej banków narażonych będzie na przejściowe zagrożenie wypłacalności, np. do chwili, kiedy ujawnią się korzystne efekty samodzielnej sanacji bądź fuzji i przejęć banków, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej. Jest to istotna okoliczność kształtująca perspektywę rozwoju działalności BFG. Już w 1997 r. zaznaczyło się zjawisko przemieszczania głównego punktu ciężkości w działalności Funduszu z realizacji gwarancji depozytów na

działalność pomocową, wspieranie finansowe banków o zagrożonej wypłacalności. Wiele wskazuje na to, że podobna sytuacja wystąpi w 1998 r. Przemieszczanie się głównego akcentu w działalności BFG na działalność pomocową w najmniejszym stopniu nie może umniejszać gotowości Funduszu do szybkiej i sprawnej realizacji gwarancji depozytów w każdym czasie, miejscu i okolicznościach.

3. Zwiększenie skali gwarancji wkładów i wzbogacenie form działalności pomocowej

Dokonane w ramach nowelizacji ustawy o BFG z lutego 1997 r. podwyższenie od 1 stycznia 1998 r. poziomu kwoty gwarantowanej do 5000 ECU, jednoznaczne przesądzenie, że w przypadku rachunków wspólnych (np. małżonków), prawo do kwoty gwarantowanej przysługuje każdemu współwłaścicielowi rachunku oraz zmiana innych przepisów ustawy o BFG, wpływają na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa klientów banków. W tym kierunku oddziałują także nowe uregulowania dotyczące zasad współpracy między BFG a syndykami w dziedzinie realizacji obowiązku gwarancyjnego w odniesieniu do deponentów upadłych banków.

W bieżącym roku wachlarz form działalności pomocowej Funduszu obejmujący dotychczas pożyczki, poręczenia i gwarancje, rozszerzony zostanie o skup i sprzedaż wierzytelności będących w posiadaniu banku o zagrożonej wypłacalności. Obecnie prowadzone są intensywne prace nad określeniem formy prawno-organizacyjnej, szczegółowych zasad oraz trybu obrotu wierzytelnościami. Wiele wskazuje na to, że Fundusz będzie nabywał wyłącznie bezsporne (pierwszorzędne) rodzaje wierzytelności pieniężnych na warunkach korzystniejszych dla banku bądź zbliżonych do warunków rynkowych. Mieć należy bowiem na uwadze, iż w określonych okolicznościach już sama możliwość szybkiego zbycia przez bank, który znalazł się w trudnościach finansowych, posiadanych walorów na warunkach rynkowych, może okazać się niezwykle pomocna. Będzie to również zgodne z postulatem zwiększania stopnia samofinansowania działalności pomocowej Funduszu, wysuwany przez środowisko bankowe.

Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia, a także rezultaty prac badawczych i seminariów BFG, wprowadzono pewne udoskonalenia w zakresie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności.

Po pierwsze dokonano „parametryzacji” stanu zagrożenia wypłacalności banku. Przyjmując, że ocena w tej dziedzinie dokonywana jest na podstawie kompleksowej analizy ekonomicznej, uwzględniającej zarówno skalę, jak i przyczyny trudności finansowych banku, Uchwała Rady Funduszu nr 35 z 20 listopada 1997 r. (zob. Aneks) ustala, że Fundusz przyjmuje do rozpatrywania i dalszej analizy jedynie wnioski dotyczące banków, w których co najmniej trzy mierniki ekonomiczno-finansowe, kształtowały się na poziomie wyższym (niższym) od wartości granicznej. Miernikami tymi, którym przypisano określone wielkości graniczne (w nawiasie) są:

- ❖ współczynnik wypłacalności (poniżej 5%);
- ❖ strata bilansowa (powyżej 0,3 wielkości funduszy własnych banku);
- ❖ zwrot na aktywach ROA (poniżej 0,7 wartości średniej dla danego sektora bankowego w układzie: banki komercyjne – banki spółdzielcze);
- ❖ relacja kosztów działalności do przychodów banku (powyżej 1,3 wartości średniej dla danego sektora bankowego);
- ❖ relacja kredytów nieregularnych do wielkości kredytów ogółem (powyżej 1,3 wartości średniej dla danego sektora bankowego).

Przyjęte kryteria zostały „sprawdzone” w oparciu o symulację dokonaną na bazie danych o bankach, które na podstawie znacznie szerszej analizy zostały zakwalifikowane do udzielenia pomocy przez BFG. To nowe podejście powinno przyczynić się do ułatwienia dyskusji na temat „co oznacza stan zagrożenia wypłacalności banku” i tym samym usprawniać cały proces rozpatrywania wniosków o udzielenia pomocy finansowej bankom, które spełniają warunki ustawowe.

Po drugie, odstąpiono od uniformizmu w dziedzinie oprocentowania pożyczek udzielanych bankom o zagrożonej wypłacalności. W 1997 r. stopa oprocentowania tych pożyczek dla banków komercyjnych była jednolita i wynosiła 1/3 stopy oprocentowania kredytu redyskontowego, a dla banków spółdzielczych 1/6 stopy oprocentowania kredytu redyskontowego. W 1998 r. oprocentowanie pożyczek udzielanych przez BFG będzie negocjowane w ramach przedziału od 0,4 do 0,8 stopy oprocentowania kredytu redyskontowego dla banków komercyjnych oraz w przedziale od 0,2 do 0,4 stopy oprocentowania kredytu redyskontowego dla banków spółdzielczych. Utrzymana została zasada zmienności oprocentowania pożyczek w zależności od zmian stopy oprocentowania kredytu redyskontowego NBP. Wprowadzone zmiany mają z jednej strony na celu lepsze dostosowanie warunków udzielenia pomocy do rzeczywistej situa-

cji finansowej i możliwości konkretnych banków w realizacji ich programów naprawczych, a z drugiej – stworzenie perspektywy systematycznego zwiększania zakresu samofinansowania działalności pomocowej BFG.

Duże znaczenie dla pomyślnej realizacji ustawowych zadań Funduszu mieć będzie konsekwentne wcielanie w życie przyjętej strategii w dziedzinie działalności pomocowej. Opiera się ona na pięciu podstawowych założeniach:

- ❖ rygorystycznym przestrzeganiu zasady równości dostępu banków do pomocy finansowej BFG oraz przejrzystości kryteriów i procedur rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy;
- ❖ szybkim stawianiu środków pomocowych do dyspozycji, tak aby bez zbędnej zwłoki mogły być one wykorzystane dla uzdrowienia sytuacji finansowej banku;
- ❖ wspieraniu zmian strukturalnych w polskiej bankowości poprzez preferowanie pożyczek związanych z przejściem banku o zagrożonej wypłacalności przez bank silniejszy ekonomicznie;
- ❖ mobilizowaniu wnioskodawców do pozyskiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego i pozafinansowego dla realizacji programu przezwyciężenia zagrożenia wypłacalności;
- ❖ stymulowaniu banku, między innymi na drodze uzgadniania w umowie o udzieleniu pomocy, konkretnych przedsięwzięć i działań zapewniających wysoką efektywność wykorzystania uzyskanych środków pomocowych.

Integralnym elementem strategii BFG jest systematyczne monitorowanie kształtowania się sytuacji banków, którym udzielona została pomoc finansowa. Jego przedmiotem jest ocena sposobu wykorzystania pomocy, a zwłaszcza przebieg realizacji programu uzdrowienia banku, w tym stopień realizacji konkretnych przedsięwzięć oraz dynamika osiągania celów częściowych. W 1997 r. tego rodzaju monitorowaniem objęte zostały wszystkie banki, które korzystały z pomocy BFG. W żadnym z przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pomocowych. Nigdzie też nie wystąpiło zagrożenie obsługi i zwrotności udzielonych pożyczek.

Przeprowadzone analizy wykazują, że uzależnienie udzielenia pomocy finansowej od podjęcia odpowiednich przedsięwzięć restrukturyzacyjnych na ogół przyczyniało się do racjonalizacji struktur organizacyjnych, zwiększenia dyscypliny kosztów i podwyższenia jakości aktywów oraz ogólnej struktury zarządzania bankiem. W rezultacie, w większości ban-

ków, którym udzielono pomocy, następowała poprawa wskaźników rentowności netto i innych miar finansowych, zwiększały się kapitały i malała strata z lat ubiegłych.

Zarysowane wyżej strategiczne kierunki działania BFG w zakresie działalności pomocowej będą ugruntowywane w praktycznej działalności Funduszu w 1998 r.

4. Zmniejszenie obciążeń finansowych banków

W listopadzie ubiegłego roku w siedzibie Funduszu odbyło się spotkanie Rady i Zarządu BFG z Zarządem Związku Banków Polskich. Jego przedmiotem były zagadnienia współpracy między tymi dwiema instytucjami na rzecz podwyższania konkurencyjności i stabilności polskiego sektora bankowego. Szczególnie wiele uwagi poświęcono ocenie możliwości i kierunkom działania dla zmniejszenia obciążeń finansowych banków, związanych z realizacją ustawowych zadań w dziedzinie gwarantowania depozytów i udzielania pomocy bankom o zagrożonej wypłacalności. Uznano, że na zagadnienie podwyższenia konkurencyjności banków należy patrzeć kompleksowo, zarówno przez pryzmat kosztów ponoszonych przez banki polskie w porównaniu z bankami zagranicznymi, jak i z punktu widzenia poziomu gwarancji depozytów i możliwości wspierania finansowego działań naprawczych w obrębie polskiej bankowości. Czynniki te zostały uwzględnione przez Radę Funduszu przy ustalaniu na 1998 r. stawki wpłat na fundusz ochrony środków gwarantowanych i opłaty rocznej na fundusz pomocowy. Uwzględniono przy tym fakt, że w 1997r. wygasło sejmowe upoważnienie Narodowego Banku Polskiego do udzielania pomocy bankom spółdzielczym, co wiąże się z rozszerzeniem skali niezbędnych działań pomocowych prowadzonych przez BFG. Ponadto występuje prawdopodobieństwo, że w bieżącym roku niezbędne będzie uruchomienie przez Fundusz pomocy finansowej bankom, które znajdują się w trudnościach wskutek powodzi w 1997 r. Odpowiednia uchwała Rady Funduszu w tej kwestii, ułatwiająca uzyskiwanie pomocy BFG na przezwyciężanie zagrożeń wypłacalności spowodowanej na terenach powodziowych, została podjęta w ubiegłym roku. Obecnie natomiast należy spodziewać się odpowiednich wniosków ze strony banków o przyznanie takiej pomocy.

Rok 1998 r. przynosi znaczne zmniejszenie obciążeń banków związanych z realizacją ustawowych zadań w dziedzinie gwarantowania depozytów i udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności.

Stawka tworzenia funduszu środków gwarantowanych na rok bieżący wynosi 0,10% wielkości depozytów dla ogółu banków i 0,05% dla PKO BP, PeKaO SA i BGŻ SA. Przypomnieć należy, że w latach 1995–1996 obowiązywały stawki 0,4% dla ogółu banków i 0,2% dla trzech wyżej wymienionych banków, a 1997 r. odpowiednio – 0,18% i 0,12%.

Ustalenie przez Radę Funduszu na 1998 r. znacznie niższych od maksymalnych stawek opłaty rocznej na fundusz pomocowy rozpoczyna proces zmniejszania obciążeń banków z tego tytułu. O ile w poprzednich latach stawka ta wynosiła 0,40% wartości aktywów ważonych ryzykiem dla ogółu banków i 0,20 % dla wymienionych wyżej trzech banków, to – wychodząc naprzeciw oczekiwaniom środowiska bankowego – Rada Funduszu obniżyła na 1998 r. poziom tej stawki do 0,28 % (i odpowiednio – 0,14% dla trzech banków) sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,14% (i odpowiednio – 0,07% dla trzech banków) od sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych. Uwzględniając ustawową regulację dotyczącą pokrywania przez NBP opłaty rocznej w wielkości 30% naliczonej kwoty funduszu pomocowego, rzeczywista stawka obciążenia banków w 1998 r. z tytułu opłaty rocznej jest znacznie mniejsza i wynosi niespełna 50% stawki z 1997 r.

Dążeniem władz Funduszu jest kontynuowanie w przyszłości procesu zmniejszania obciążeń finansowych banków związanych z realizacją ustawowych zadań BFG i systematyczne zwiększanie stopnia samofinansowania działalności pomocowej. Realizacji tego kierunku sprzyja okoliczność, że w ciągu kilku najbliższych lat rozpoczną się na znaczącą skalę spłaty pożyczek udzielonych przez BFG. Sprzyja temu również dokonana niedawno modyfikacja zasad gospodarki finansowej Funduszu, umożliwiająca wykorzystanie kwoty odsetek od udzielonych pożyczek na działalność pomocową. Pozyskane w ten sposób środki będą zasilaty fundusz pomocowy. Zakłada się również, iż w miarę postępującej stabilizacji sektora bankowego i rozszerzania form działalności Funduszu możliwe będzie stopniowe przybliżanie warunków finansowych udzielania pomocy przez BFG do warunków rynkowych. Pierwsze działania w tym kierunku zostaną podjęte już roku bieżącym.

Wiele korzyści przynieść może również zwiększenie aktywności Funduszu w dziedzinie tzw. marketingu konsolidacyjnego, polegającego na wyszukiwaniu zdrowych ekonomicznie banków, przedstawiających najkorzystniejsze, z punktu widzenia zaangażowania finansowego BFG, oferty dotyczące przejmowania banków o zagrożonej wypłacalności. Wspólnie ze Związkiem Banków Polskich czynione będą starania o pozyskanie nowych źródeł zasilania funduszu pomocowego.

5. Rozwój bazy informacyjnej i działalności analityczno-koncepcyjnej

Do ustawowych obowiązków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego należy gromadzenie i analizowanie informacji o sytuacji finansowej banków w celu odpowiednio wczesnego wykrycia przypadków zagrożenia wypłacalności oraz podjęcia stosownych działań zaradczych. Realizacji tego zadania służy nowoczesny system informatyczno-informacyjny Funduszu, ściśle współpracujący z NBP i bankami. W ramach tego systemu stworzony został podsystem wczesnego ostrzegania oraz podsystem kompleksowej analizy sytuacji finansowej banków. Dotychczasowe doświadczenia i rezultaty prezentują się wielce interesująco. Fundusz ma szansę stać się jednym z ważniejszych ośrodków informacyjno-analitycznych w dziedzinie bankowości. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla celów użytkarnych, lecz również dla pozyskiwania informacji i tworzenia wiedzy o zjawiskach i procesach zachodzących w polskiej bankowości.

Działalność w dziedzinie gwarantowania depozytów bankowych oraz wspierania finansowego banków zagrożonych bankructwem ma w Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach europejskich, charakter pionierski. Nie ma sprawdzonych wzorców i gotowych formuł działania. Z tego właśnie względu ważną funkcją Funduszu stało się prowadzenie prac analityczno-badawczych i koncepcyjnych oraz organizowanie wymiany myśli między środowiskami nauki i praktyki bankowej na najistotniejsze tematy, dotyczące kształtowania optymalnych warunków i mechanizmów gwarancji depozytów oraz bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego. Celowi temu służą seminaria BFG uruchomione w 1997 r. oraz nowa periodyczna publikacja pt. Bezpieczny Bank. Pierwsze doświadczenia w tej dziedzinie są zachęcające.

Podjęcie prac badawczych oraz interdyscyplinarna dyskusja w środowisku bankowo-naukowym nad takimi zagadnieniami jak: kryteria identyfikacji zagrożenia wypłacalności banku, metodyka oceny ekonomicznej efektywności pomocy finansowej BFG, aspekty ekonomiczne i prawne nabywania i zbywania wierzytelności jako formy pomocy udzielanej bankom przez Fundusz, wpływ zmian prawa bankowego na bezpieczeństwo finansowe i stabilność polskiego systemu bankowego czy funkcjonowanie w świecie doktryny „Too Big To Fail” jako formy zapobiegania destabilizacji systemu bankowego w wypadku zagrożenia wypłacalności wielkich banków, przyczyniło się do wzbogacenia przesłanek teoretycznych działalności Funduszu.

6. Kierunki dalszych prac

Bankowy Fundusz Gwarancyjny będzie koncentrował aktywność w 1998 r. na trzech kierunkach:

- ❖ wykorzystywaniu nowych uwarunkowań instytucjonalno-prawnych dla podwyższenia sprawności realizacji gwarancji depozytów oraz rozszerzenia form doskonalenia metod działalności pomocowej;
- ❖ rozwinięciu działalności analityczno-badawczej w celu dokonywania miarodajnych ocen dotyczących stanu stabilności sektora bankowego oraz identyfikacji punktów i źródeł potencjalnych zagrożeń wypłacalności banków;
- ❖ przygotowywaniu nowelizacji systemu gwarancji depozytów w celu jego pełnej harmonizacji z obowiązującymi dyrektywami Unii Europejskiej.

Nadanie odpowiedniej dynamiki pracom związanym z ostatnim z wyżej wymienionych punktów jest tym bardziej niezbędne, że w świetle zobowiązań wynikających z przynależności Polski do OECD, już od 1 stycznia 1999 r. banki zagraniczne będą uprawnione do prowadzenia działalności na polskim rynku usług finansowych bez potrzeby ubiegania się o licencję ze strony władz, a od 1 stycznia 2000 r. obywatele polscy uzyskają prawo do lokowania swoich oszczędności oraz zaciągania kredytów za granicą. Z całą ostrością na porządku dziennym stanie wówczas zagadnienie konkurencyjności polskich banków wobec banków Unii Europejskiej. Jednym z istotnych czynników określających zdolność konkurencyjną banków jest poziom i warunki realizacji depozytów. Między innymi z tego powodu konieczne jest aby, jeszcze przed uzyskaniem przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, nastąpiło pełne zharmonizowanie polskiego ustawodawstwa z ustawodawstwem Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony depozytów.

Ocenia się, że niezbędne jest zwłaszcza dostosowanie przepisów Ustawy o BFG do dyrektywy Unii Europejskiej w odniesieniu do następujących kwestii:

- ❖ podwyższenia kwoty gwarancji depozytów z 5000 Ecu do poziomu minimum obowiązującego w Unii Europejskiej, wynoszącego 20000 Ecu;
- ❖ likwidacji gwarancji depozytów udzielanej przez Skarb Państwa dla wkładów w bankach PKO-BP, PeKaO SA, BGŻ SA (notabene, odpowiednie przepisy ustawy o BFG stanowią, że gwarancje te ulegną wygaśnięciu z dniem 31 grudnia 1999 r.);

- ❖ zapewnienia szybszego niż ma to miejsce w systemie polskim, uruchamiania kwot gwarantowanych dla deponentów na drodze precyzyjnego określenia pojęcia i terminu niedostępności wkładu, z reguły występującego znacznie wcześniej aniżeli ma miejsce upadłość banku;
- ❖ wprowadzenia obowiązku informowania przez banki klientów o poziomie i warunkach gwarancji oraz procedurze wypłaty kwot gwarantowanych, a także odpowiednich regulacjach dotyczących wykorzystywania tych informacji w reklamie i promocji banku.

Przygotowanie nowelizacji ustawy o BFG w celu jej pełnego dostosowania do dyrektywy Unii Europejskiej w dziedzinie gwarancji depozytów wymaga szczegółowego przeanalizowania wszystkich aspektów ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych takiego przedsięwzięcia. Szczególne znaczenie ma aspekt ekonomiczny – symulacja ewentualnych kosztów czterokrotnego zwiększenia poziomu gwarancji depozytów. Dziś, po trzech latach funkcjonowania systemu gwarancji wkładów w Polsce, mamy znacznie lepsze i bardziej miarodajne przesłanki do przedstawienia adekwatnego rachunku kosztów i efektów. Doceniając priorytetowe znaczenie tej kwestii Rada Funduszu zaleciła, aby jak najszybciej została ona poddana empirycznej i naukowej analizie przy udziale ekspertów spoza Funduszu. Tym właśnie zagadnieniom poświęcone było seminarium BFG w marcu 1998 r.

W ramach długofalowego programu rozwoju, których myślą przewodnią jest jak najpełniejsze wykorzystanie ustawowych możliwości Funduszu dla umacniania stabilności sektora bankowego i zaufania do banków w nowych warunkach instytucjonalno-systemowych, rozwijane będą przede wszystkim formy i metody działalności Funduszu w celu zapewnienia wysokiej sprawności realizacji wypłat gwarantowanych oraz coraz większej skuteczności i ekonomicznej efektywności w dziedzinie działalności pomocowej. Prowadzone będą również prace nad poszerzeniem funkcji BFG o działalność konsultacyjno-doradczą dla banków, zwłaszcza w dziedzinie zapobiegania powstaniu zagrożenia niewypłacalności.

Ważnym nurtem prac będzie wymiana i wykorzystanie doświadczeń zagranicznych, w tym zwłaszcza USA, Hiszpanii, Włoch, Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii, głównie w zakresie tworzenia funduszy gwarancyjnych i pomocowych, przy generalnym założeniu minimalizacji obciążeń finansowych sektora bankowego, oraz w odniesieniu do kryteriów, zasad, formuły rachunku ekonomicznego oraz technologii finansowego wspierania banków zagrożonych utratą wypłacalności w warunkach konsolidacji sektora bankowego i rosnącej roli grup kapitałowych.

Władysław Baka

Beata Zdanowicz
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY – EWOLUCJA FUNKCJI I METOD DZIAŁANIA

1. Przyczyny ewolucji funkcji BFG

Obecny stan zabezpieczenia depozytów bankowych w Polsce jest stanem przejściowym. Doświadczenia z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 1995 i w 1996 r. dowodzą konieczności zmiany przyjętych rozwiązań instytucjonalno-ustawowych. Większość z nich wprowadziła już Ustawa o zmianie ustawy o BFG z 20 lutego 1997 r. Niezbędne dla dalszego rozwoju całego sektora bankowego w Polsce okazuje się bowiem rozszerzenie zarówno gwarancji dla klientów bankowych, jak i zakresu pomocy udzielanej przez BFG bankom. Za zmianami w gospodarce musi podążać reforma wszystkich jej składników. Wprowadzony Fundusz nie został wyposażony w wystarczające narzędzia dla spełniania swych funkcji w budującej się gospodarce rynkowej, dlatego też już w pierwszym okresie jego działalności pojawiły się problemy z interpretacją ustawy o BFG i konflikty prawne na tym tle.

Rozpatrując dzisiejszy stan polskiego systemu bankowego oraz jego szerokie otoczenie, można zauważyć istnienie wyraźnych przesłanek zmian w zakresie działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Są to **przesłanki wewnętrzne** wynikające ze **stabilizowania się polskiej gospodarki**. Wkroczyliśmy dziś w etap zmniejszania się inflacji, spadku stopy bezrobocia i deficytu budżetowego, przy utrzymującym się ok. 5-procentowym wzroście gospodarczym. Umacnianie się zasad rynkowych, poprawa bezpieczeństwa gospodarowania, wzrost zaufania publicznego dotyczy w szczególności sektora bankowego. Sytuacja banków ulega systematycznej poprawie, a ich wyniki finansowe są z roku na rok lepsze.

Oprócz poprawy sytuacji finansowej banków obecne są wyraźne i narastające tendencje do **konsolidacji sektora**. Łączy się to z przejmowaniem banków w złej sytuacji finansowej przez banki silniejsze. W ten sposób dokonuje się stała poprawa sytuacji szczególnie sektora banków spółdzielczych. Coraz częściej rachunek ekonomiczny bierze górę nad ambicjami i spółdzielcy godzą się na utratę samodzielności. W większości przypadków preferowane jest połączenie z innym bankiem. Dlatego też tylko w roku 1996 dokonano się aż 78 fuzji banków spółdzielczych, czyli więcej niż w latach 1992–1995 łącznie.

Pozytywne znaczenie dla całego sektora bankowego miało również wprowadzenie 13 sierpnia 1994 r. ustawy o **restrukturyzacji banków spółdzielczych**

i BGŻ. Na jej mocy tworzona jest trójsektorowa struktura bankowości spółdzielczej, składająca się z banku krajowego, czyli przekształconego z banku państwowo-spółdzielczego w spółkę akcyjną BGŻ, dziewięciu banków regionalnych oraz zrzeszonych w nich banków spółdzielczych.

W toku reformy sektora bankowego zwracano szczególną uwagę na konieczność stworzenia systemowo-instytucjonalnych warunków jego bezpieczeństwa i stabilności. Od czasu kryzysu wywołanego nieprzestrzeganiem norm ostrożnościowych wprowadzonych już w 1990 r., nasiloną została kontrola, zaostrzono przepisy. Nowe Prawo bankowe oraz nowa ustawa o Narodowym Banku Polskim, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 1998 r., podkreślają znaczenie **norm ostrożnościowych** związanych między innymi z nowymi zagrożeniami pojawiającymi się w sektorze – wprowadzanymi nowymi formami płatności i technik rozliczeniowych, szybkim rozprzestrzenianiem się derywatów, czyli pochodnych instrumentów finansowych. Nadzór będzie dotyczyć w szczególności wewnętrznych procedur stosowanych przez banki, tak by spełniały one wymagany poziom bezpieczeństwa. Wszystkie te odgórne działania wzmocnią niewątpliwie bezpieczeństwo finansowe polskiego systemu bankowego.

W „Strategii umacniania systemu bankowego w Polsce”, przedstawionej w Sejmie 30 maja 1996 r., uznano, że celem nadrzędnym przemian w bankowości polskiej jest „tworzenie warunków rozwoju silnego, zróżnicowanego i efektywnego systemu finansowego, zdolnego do sprawnej realizacji funkcji gromadzenia oszczędności i ich efektywnej alokacji oraz skutecznego konkurowania z zagranicznymi instytucjami finansowymi, zwłaszcza w kontekście mającej nastąpić pełnej liberalizacji w sferze usług finansowych, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej”. Głównymi celami strategii są wzmocnienie kapitałowe banków, poprawa bezpieczeństwa systemu bankowego, prywatyzacja banków należących do Skarbu Państwa, rozwój banków specjalistycznych, wzmocnienie konkurencyjności polskich banków.

Polityka państwa będzie wspierać realizację tych celów poprzez tworzenie warunków ułatwiających ich osiągnięcie. Specjalne zadania zostaną również przypisane w tym zakresie BFG. Rola Funduszu jest i będzie szczególnie wyraźna w dziedzinie konsolidacji sektora. Jednym z priorytetowych zadań BFG jest bowiem wspieranie przejmowania banków słabszych przez silne, poprzez udzielanie pomocy finansowej – przede wszystkim pożyczek. W związku z tym wyraźnie rysuje się konieczność rozwoju działalności pomocowej poprzez wyposażenie BFG w dodatkowe instrumenty, lepsze dostosowanie wymagań co do udzielania pomocy do sytuacji w sektorze, właściwą ocenę potrzeb i możliwości udzielania pomocy.

Fundusz – oprócz wspierania procesów konsolidacji sektora bankowego – odgrywa równie doniosłą rolę we wzmacnianiu jego bezpieczeństwa finansowego. Wynika to z samej natury systemu zabezpieczenia wkładów. Aby w ramach „Strategii” następowało silniejsze wzmacnianie tej funkcji BFG, najważniejsza

wyduje się kwestia **podnoszenia skali gwarancji depozytów**. W ten sposób, biorąc czynny udział w konsolidacji sektora bankowego oraz w umacnianiu jego bezpieczeństwa – BFG będzie działał na rzecz wzrostu konkurencyjności polskich banków.

Trzecim przybliżeniem charakterystyki zjawiska stabilizowania się polskiego systemu ekonomicznego, w tym sektora bankowego jest, obok poprawy sytuacji makroekonomicznej oraz warunków finansowych banków, spojrzenie na **stabilizujące się zachowania konsumentów**. Wraz z wprowadzaniem zasad gospodarki rynkowej wzrastało w społeczeństwie poczucie niepewności. Zmiany okazały się zbyt drastyczne, tym bardziej że wiązały się z kryzysem wielu sektorów gospodarki. Klienci banków odczuwali szczególne niebezpieczeństwo. Liczba upadłości banków była przecież znaczna.

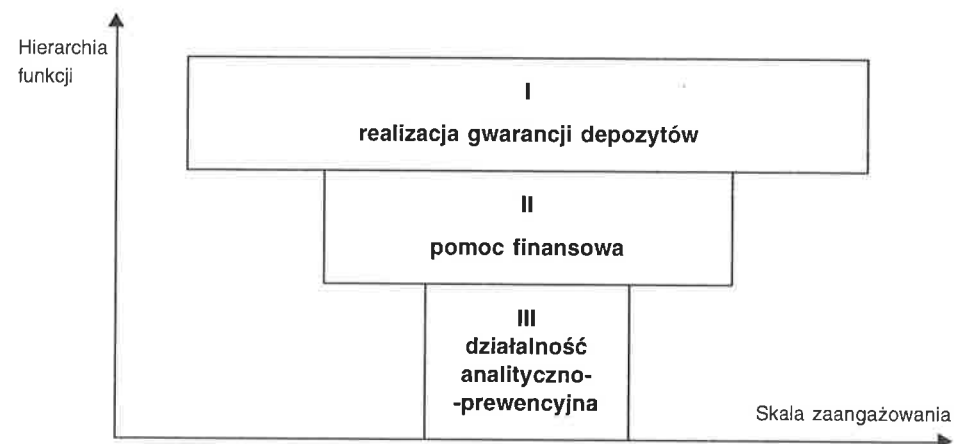
Dziś jednak – wraz ze stabilizowaniem się sytuacji z jednej strony w całej gospodarce, a z drugiej strony w sektorze bankowym – reakcje klientów nie mają już cech paniki. Tym samym zostały zahamowane zjawiska runu na bank, występujące w okresie kryzysu. Obecnie gorsze wyniki finansowe jednego banku i zagrożenie jego upadłością powodują wycofywanie z niego depozytów, ale skala tych zachowań nie jest już zgubna dla całego sektora. Wpływ na to z pewnością ma obecność BFG – zabezpieczenie depozytów oraz jego działalność pomocowa dla banków.

Istnieją także **zewnętrzne przesłanki** zmian w zakresie działalności BFG. Polska bowiem narażona jest na silną konkurencję zagraniczną ze strony wchodzących na nasz rynek instytucji finansowych. Powstają nowe warunki i rozwiązania, które będziemy musieli uwzględniać. Wiąże się to między innymi z dążeniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Organizacja ta wyraźnie określiła, w szczególności w tzw. Pakcie stabilności i rozwoju, przyjętym przez Radę Europejską w Amsterdamie 17 czerwca 1997 r., zasady zarządzania gospodarkami krajów członkowskich wraz z ich systemami finansowymi. Regulacje Unii dotyczą również działalności funduszy zabezpieczania depozytów bankowych. Rozwiązania dotychczas przyjęte w Polsce jeszcze nie w pełni odpowiadają minimalnym wymogom europejskim. W szczególności dotyczy to minimalnego poziomu gwarantowania depozytów, który ustalono w Unii na 20 000 ECU. Dążenie do ich ujednolicenia będzie zatem przesłanką dalszych zmian w działalności BFG.

2. Gotowość do zmian

Funkcje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wyrastają z potrzeb polskich banków. Wraz ze stabilizowaniem się sytuacji w systemie bankowym, o czym świadczą procesy scharakteryzowane poprzednio, funkcje BFG będą podlegać określonej ewolucji. Jej projekcja musi zatem opierać się na obecnym stanie całego sektora bankowego.

Diagram 1. Pierwotna hierarchia funkcji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego



W pierwszym okresie działalności Bankowy Fundusz Gwarancyjny skupił się przede wszystkim na wypłatach gwarantowanych środków. Było to konieczne ze względu na ówczesną sytuację w sektorze, charakteryzującą się znaczną liczbą upadłości banków. W pierwszej kolejności należało wypłacić oszczędności klientom banków, które upadły przed rozpoczęciem faktycznej działalności przez Fundusz. Oczekujących w kolejce do wypłaty środków było zatem wielu. Zasadne stało się ukierunkowanie działalności BFG na realizację gwarancji depozytów. Pomoc finansowa dla banków nie była wówczas jeszcze w pełni rozwinięta i prawnie oprzyrządowana. Działalność zaś prewencyjna i kontrolna spełniała na początku jedynie funkcję pomocniczą dla pozostałych i nie była silnie rozwijana.

Właściwe angażowanie się Funduszu w działalność pomocową nastąpiło dopiero w 1996 r. Wtedy to wraz ze stabilizowaniem się skali upadłości w sektorze banków spółdzielczych oraz zminimalizowaniem liczby upadłości wśród banków komercyjnych, można było bardziej się zwrócić ku drugiej w pierwotnej kolejności funkcji BFG – pomocy finansowej dla banków zagrożonych. Jednocześnie cały czas rozwijano działalność analityczną, monitorowano sytuację w sektorze, szukano współzależności w nim występujących.

Doprowadziło to do zmiany priorytetów co do podstawowych funkcji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – patrz diagram 2. Zgodnie z obowiązującą cały czas zasadą komplementarności następuje obecnie przemieszczanie się akcentów z działalności gwarancyjnej w stronę pomocy bankom zagrożonym. Zwiększona skala pomocy finansowej dla banków zagrożonych wpływa na zmniejszenie koniecznych wypłat środków gwarantowanych poprzez niedopuszczenie do upadłości słabego banku. Rozszerzając tę kwestię, można wyróżnić **cztery wymiary ekonomicznych skutków sanowania banków przez BFG**.

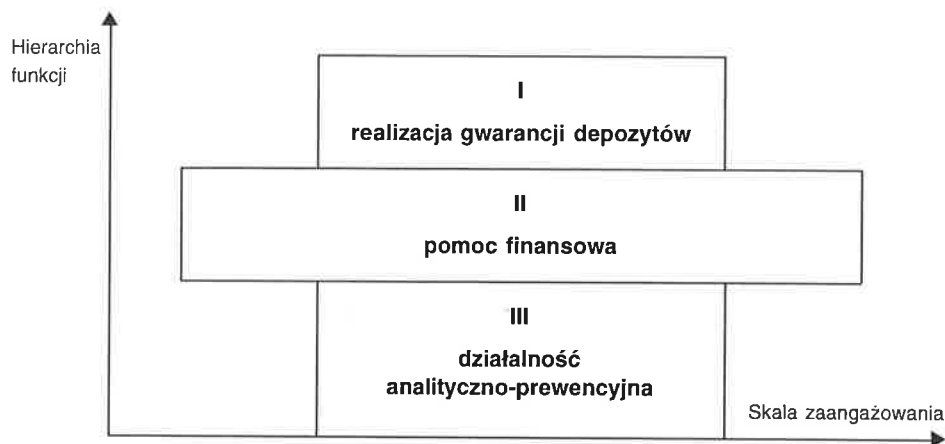
Z punktu widzenia całego sektora zmniejszenie skali upadłości banków na skutek wzmocnionej akcji sanacyjnej jest niewątpliwie posunięciem bardzo korzystnym. Pozwala **uniknąć dużych kosztów gwarancji depozytów upadłych banków**.

Drugim przybliżeniem rachunku ekonomicznego pomocy BFG dla banków jest uwzględnienie korzyści wynikających z **kontynuacji działalności danego przedsiębiorstwa bankowego**. W przypadku upadłości banku Fundusz gwarantuje przecież jedynie środki niektórych osób i podmiotów, i to tylko w określonej wielkości. Przepadają w ten sposób środki banków, spółek wykonujących czynności bankowe, towarzystw ubezpieczeniowych oraz Skarbu Państwa. Często bowiem wyegzekwowanie ich z masy upadłości banku nie jest, z uwagi na brak środków, możliwe.

Kolejnym wymiarem skutków pomocy udzielanej bankom przez Fundusz są wszelkie jej **efekty rzeczowe**. Należą do nich utrzymanie sieci placówek, miejsc pracy, dostępu do usług bankowych na danym terenie poprzez kontynuację działalności bankowej, a także poprawa jakości świadczonych usług.

Czwartym wymiarem korzyści z rozszerzania działalności pomocowej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest **aspekt psychologiczny**. Ratowanie banków przed upadłością nie tylko utrzymuje funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa, zachowuje miejsca pracy i dostęp do usług bankowych. Przede wszystkim działalność ta wzmacnia wiarygodność finansową banków oraz stabilność i bezpieczeństwo całego sektora bankowego. W ten sposób łagodzone są niepokoje społeczne i przywracane jest zaufanie publiczne dla funkcjonujących banków. Ma to ogromne znaczenie również dla przeciwdziałania wybuchom paniki wśród klientów banku zagrożonego upadłością, a co za tym idzie dla zapobiegania wystąpieniu runu na kasy i mechanizmowi domina.

Diagram 2. Przejściowa hierarchia podstawowych funkcji BFG



Bankowy Fundusz Gwarancyjny wychodzi zatem naprzeciw potrzebom banków. Wykazuje gotowość do zmian w funkcjach i metodach działalności zgodnie z sytuacją panującą w sektorze.

3. Nowa formuła działalności BFG

Zgodnie z powyższymi rozważaniami **rozwój działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powinien zmierzać w trzech kierunkach:**

- 1) **kompleksowej działalności pomocowej,**
- 2) **analizy sytuacji banków, identyfikacji zagrożeń,**
- 3) **działalności informacyjno-doradczej.**

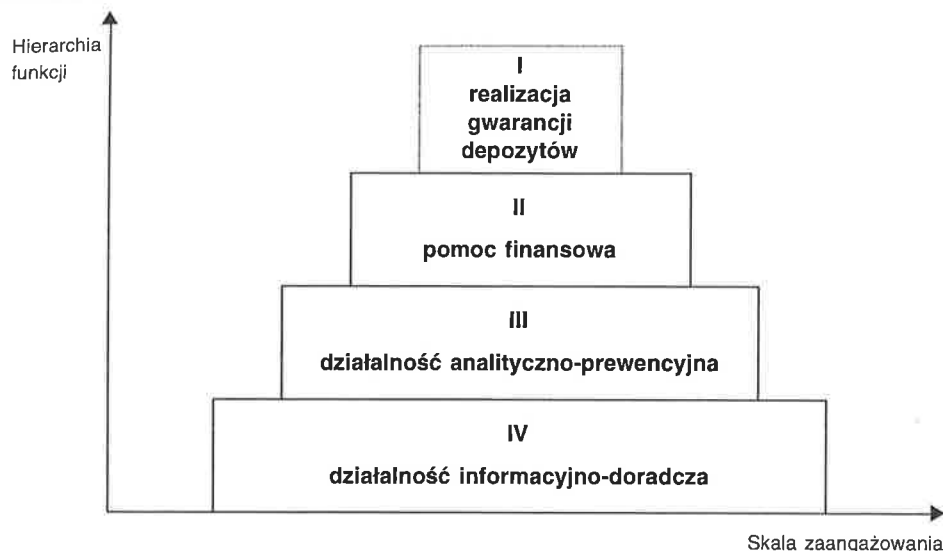
O takim przesuwaniu się akcentów świadczy zaprezentowany diagram 2. Wydaje się, że obecnie weszliśmy w etap przejściowy, który diagram ten charakteryzuje. Docelowo funkcje BFG będą kształtowały się jeszcze inaczej. Nie tylko bowiem nastąpi rozszerzenie działalności pomocowej, ale przede wszystkim zostanie rozwinięte monitorowanie sytuacji sektora, działalność analityczno-prewencyjna. Monitorowanie sytuacji banków i bieżących tendencji w sektorze jest niezbędną czynnością wykonywaną przez służby BFG. Konieczność taka wynika z potrzeby oceny skali zagrożeń upadłościami niezbędnej do szacowania przyszłych obciążeń funduszu ochrony środków gwarantowanych, a co za tym idzie do ustalania adekwatnych składek banków na ten fundusz oraz poziomu gwarantowanej kwoty. Z drugiej strony analiza sektora niezbędna jest przy wyznaczaniu składek banków na fundusz pomocowy, przy udzielaniu pomocy finansowej bankom oraz przy planowaniu zapotrzebowania na nią. Być może BFG powinien posiadać także pewne uprawnienia kontrolne i regulacyjne. Docelowo hierarchia podstawowych funkcji Funduszu będzie się przedstawiać zatem nieco inaczej od obecnej zobrazowanej na diagramie 2.

W diagramie 3 główną pozycję zajmuje działalność informacyjno-doradcza, nowe spektrum zainteresowań Funduszu. Funkcja ta mogłaby wynikać z doświadczeń BFG, z masy informacji gromadzonych i przetwarzanych w toku prac. Fundusz byłby w stanie radzić bankom, jak unikać niebezpieczeństwa, czy też jak spożytkować przekazywaną im pomoc. Działalność ta wynikałaby z rozszerzonej funkcji analityczno-prewencyjnej.

Kolejną pozycję zajmuje kompleksowa działalność pomocowa, której stworzenie wymaga jeszcze wielu wysiłków. W związku z tym bardzo wyraźnie rysuje się **konieczność dalszego rozszerzania dostępnych Funduszowi środków pomocy dla zagrożonych banków.**

Na mocy znowelizowanej ustawy o BFG nową, uzupełniającą formą pomocy dla banków o zagrożonej wypłacalności ma się stać zakup wierzytelności. Takie poszerzenie zakresu możliwych do podjęcia działań pomocowych jest potwierdzeniem skuteczności dwuletniej praktyki działalności Funduszu na polu wspierania procesów sanacyjnych w bankach mających kłopoty finansowe. Z pewnością jest to krok w dobrym kierunku. Zakres możliwych form pomocy dla banków ze

Diagram 3. Docelowa hierarchia podstawowych funkcji BFG



strony BFG jest bowiem nadal bardzo ograniczony. Można porównać go choćby z gamą środków stosowanych przez Narodowy Bank Polski przed powstaniem Funduszu. Wyposażony był on w wiele instrumentów dla wypełniania funkcji pomocowej. Możliwe były na przykład: zakup przez NBP obligacji restrukturyzacyjnych emitowanych przez zagrożony bank, wniesienie przez NBP kapitału i nabycie akcji banku zagrożonego, wykup przez NBP długookresowych weksli sekurytyzacyjnych wystawionych przez bank zagrożony przy zastosowaniu symbolicznej stopy dyskonta, underwriting i gwarantowanie emisji obligacji. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, przejmując od NBP praktycznie całą działalność pomocową dla sektora bankowego nie został wyposażony w instrumenty wspierania banków, stosowane wcześniej przez NBP.

Z drugiej strony, doświadczenia i tendencje występujące dziś w sektorze bankowym wskazują na konieczność przede wszystkim **pomocy w formie wspierania przejmowania banków o zagrożonej wypłacalności przez banki o dobrej kondycji finansowej i korzystnych perspektywach rozwoju**. W ten sposób BFG wspierałby procesy restrukturyzacji i konsolidacji sektora bankowego. Wyższość wspierania przejęć nad innymi formami pomocy potwierdziło w praktyce badanie przeprowadzone w 23 państwach. Przeanalizowano metody ratowania (w latach 1970–1990) 104 zagrożonych upadłością banków (patrz: Goodhart C.A.E., *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995). Okazało się, że sprawdzoną w wielu państwach metodą radzenia sobie z zagrożeniem niewypłacalnością jest umożliwienie przejęcia zagrożonego banku przez inny o lepszej kondycji – było tak w 49 przypadkach. Na

takiej właśnie pomocy powinien skupić się BFG. Badanie wykazało również, że dominującą rolę w udzielaniu pomocy odgrywają na świecie fundusze ochrony depozytów. Wynika stąd, że jeśli główna działalność sanacyjna ma być usytuowana w BFG, to należy zapewnić mu pełną gamę narzędzi do jej wykonywania. W wielu analizowanych przypadkach pomoc dla banków zagrożonych płynęła z kilku źródeł. To z kolei wskazuje na konieczność współdziałania ze sobą różnych instytucji odpowiedzialnych za stan polskiej bankowości – Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów oraz banków zrzeszających banki spółdzielcze. NBP może wspierać pomoc płynącą z BFG poprzez zmniejszenie obciążenia banków rezerwą obowiązkową, Minister Finansów zaś może odrażać płatności podatkowe.

Zwiększone zaangażowanie BFG w działalność pomocową i analityczną nie oznacza oczywiście pogorszenia jakości pierwszej podstawowej funkcji – realizacji gwarancji depozytów. Stanie się ona w przyszłości „uśpioną” funkcją BFG.

4. Działalność informacyjno-doradcza BFG

Jak stwierdzono wcześniej, rozwój form i metod działalności będzie postępował z jednej strony w kierunku rozszerzania aktywności pomocowej, a z drugiej strony w kierunku **wzmocnienia prac analityczno-informacyjnych**. Wiele wskazuje na to, że w przyszłości – przy zachowaniu pełnej gotowości BFG do sprawnej realizacji wypłat środków gwarantowanych – najsilniej rozwijane będą druga i trzecia funkcja BFG (zobacz diagram 3). Prawdopodobnie trzecia funkcja zostanie poszerzona o nowe elementy. Fundusz bowiem powinien zaangażować się w działalność informacyjno-doradczą i w ten sposób **wzmocnić akcję zapobiegania występowaniu poważnych zagrożeń** w bankach polskich.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, prowadząc analityczne prace nad kondycją polskich banków, gromadzi i przetwarza wiele informacji. Na ich podstawie tworzony jest w BFG system wczesnego ostrzegania mający za zadanie jak najszybsze wykrywanie niebezpieczeństw w sektorze. Aby jednak skutecznie im zapobiegać, Fundusz może zdobyte informacje wykorzystać również do **bezpośredniego doradztwa słabym bankom**. Doświadczenia BFG mogłyby w ten sposób aktywniej wspomagać banki w przezwyciężaniu trudności.

Zakres informacyjno-doradczej akcji BFG jest bardzo szerokim zagadnieniem. Do wyjaśnienia pozostają nie tylko kwestie merytoryczne związane z takim typem działalności Funduszu, ale i warunki organizacyjne. Punktem wyjścia do prac nad rozwojem informacyjno-doradczych prac BFG może być skupienie się na diagnozie **przyczyn upadłości banków**. Analiza różnych kryzysów bankowych (patrz: Heffernan S., *Modern Banking in Theory and Practice*, J.Wiley and Sons, Chichester, New York 1996) może być bogatym źródłem wiadomości o najczęstszych przyczynach upadłości banków. Wśród **czynników wewnętrznych** powodujących upadłość wyróżnić można: złe zarządzanie aktywami, brak właściwego kierownictwa oraz sprawnych wewnętrznych procedur kontrolnych, ogólną złą pozycję finansową banku, a także zbyt niską wielkość kapitałów własnych.

Drugą grupą przyczyn upadłości banków są **czynniki zewnętrzne**, takie jak utrata zaufania klientów, panika i run na kasy, wpływ sytuacji innych banków lub grupy zależnej, której częścią jest dany bank, złe warunki makroekonomiczne, załamanie w całej gospodarce lub jednym jej sektorze ważnym dla sytuacji banku. Jako zewnętrzną przyczynę kłopotów banków wyróżniono także niekorzystne komentarze w prasie na temat kondycji finansowej banku.

Analiza wyników światowych badań nad przyczynami upadłości banków pozwala na wyodrębnienie punktów zapalnych, na które Bankowy Fundusz Gwarancyjny powinien zwracać szczególną uwagę w czasie prowadzenia działalności informacyjno-doradczej. Są nimi zwłaszcza:

- ❖ kształtowanie się czynników decydujących o poziomie wypłacalności banku (struktura aktywów, wielkość i struktura kapitału, udział w grupach bankowych),
- ❖ ocena pozycji banku z punktu widzenia kryteriów określających „odległość” od stanu zagrożenia wypłacalności,
- ❖ tendencje w zakresie jakości aktywów, a zwłaszcza zmiany wielkości aktywów w pozycji nieregularnej,
- ❖ sposób rozwiązywania przez bank podstawowych dylematów zarządzania aktywami, np. dochodowość versus ryzyko, dochodowość versus płynność,
- ❖ regulacje i procedury wewnętrzne, zwłaszcza w zakresie działalności kredytowej oraz w dziedzinie innowacji produktowych (np. futures, opcje) z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego banku,
- ❖ zagadnienia racjonalizacji struktur i kosztów bankowych, zdolność dostosowywania się do zniżkowych tendencji w dziedzinie marż odsetkowych,
- ❖ tendencje w zakresie poziomu konkurencyjności banku – oferta produktowa, zakres usług, ich cena i jakość,
- ❖ ocena systemu wewnętrznej kontroli, zwłaszcza w dziedzinach decydujących o kształtowaniu się wyników finansowych banków,
- ❖ analizy dotyczące organizacji zarządzania, jej efektywności i zgodności z zasadą jedności uprawnień i odpowiedzialności.

Stworzenie systemu informacyjno-doradczego w ramach BFG byłoby krokiem bardzo słusznym. Prace przygotowawcze należałoby rozpocząć już dzisiaj. W pierwszym przybliżeniu obok wspomnianej analizy przyczyn upadłości banków w różnych państwach warto byłoby przyjrzeć się bliżej doświadczeniom innych systemów gwarantowania depozytów (np. w USA, Hiszpanii).

Rozwój metod działania BFG, rozszerzanie instrumentów i metod jego pracy, zmiany w hierarchii podstawowych funkcji powinny również w przyszłości odpowiadać przyjętej strategii umacniania polskiego systemu bankowego. Przemiany te, jako odpowiedź na zapotrzebowanie zgłaszane w tym zakresie przez banki, nadal muszą wspomagać dążenia do bezpieczeństwa, stabilizacji oraz konkurencyjności polskiego sektora bankowego.

Beata Zdanowicz

Problemy i poglądy

E.P.M. Gardener, P. Molyneux
Instytut Finansów Europejskich,
Uniwersytet Walijski, Bangor

POWRÓT DO DOKTRYNY TBTF*: POSTĘPOWANIE WOBEC BANKÓW STRATEGICZNYCH ZAGROŻONYCH UPADŁOŚCIĄ

WPROWADZENIE

Doświadczenia bankowości na całym świecie, poczynając od wczesnych lat 80. stale podkreślają znaczenie istotnego związku pomiędzy solidnością i dobrym stanem banków a polityką makroekonomiczną (zobacz, na przykład, IMF Survey 1996, s. 165). Solidny sektor bankowy jest nie tylko ważny dla zachowania ogólnej stabilności makroekonomicznej, lecz także zasady polityki makroekonomicznej i strukturalnej same w sobie wywierają wpływ na kondycję systemu bankowego. Jedno z ostatnich, szczegółowych badań przeprowadzonych dla Komisji Europejskiej (EC DG XV, Economic Research Europe Ltd/IEF, 1996) również zwróciło uwagę na duże znaczenie solidności banków oraz nowych regulacji nadzorczych (ostrożnościowych) dla uchwycenia korzyści ekonomicznych, płynących z deregulacji środowiska bankowego (dotyczącej reguł prowadzenia działalności i struktury; zobacz także Molyneux, i inni 1996). Równocześnie zaobserwować można wzrost świadomości i rozszerzającą się debatę w literaturze dot. międzynarodowych systemów bankowo-finansowych na temat tego, iż globalna podzielona wydajność (zabezpieczona doskonałą swobodą ruchów kapitałowych oraz wolnym obrotem na rynku towarów i usług) może nie iść w parze z odpowiednią stabilnością finansową (zobacz, na przykład, Gray i Gray, 1981 oraz Gray, Peter 1996). Argumentuje się potrzebę ustanowienia hegemonu celem zapewnienia między innymi stabilności międzynarodowego systemu finansowego. Kindleberger (1977), na przykład, od dawna już wysuwa argumenty za powołaniem międzynarodowego pożyczkodawcy ostatniej instancji.

* Too Big to Fail.

Pewne istotne dylematy oraz kwestie polityki praktycznej wyłaniają się na tym obszarze. Jeden ważny dylemat polega na tym, że zwiększanie wydajności ogólnej oraz wewnętrznych wydajności banków (jak na przykład wydajności produkcyjnej), będące celem deregulacji, niekoniecznie musi w konsekwencji przynosić stabilizację systemu bankowego. Charakterystyczne praktyki rynkowe, takie jak ubezpieczanie wkładów bankowych, doktryna TBTF („zbyt duży, by upaść”), czy nawet pożyczkodawca ostatniej instancji nie wydają się przystawać do ortodoksyjnego wolnorynkowego podejścia. To ostatnie zakładałoby raczej takie pojmowanie bankowości, w którym bodźce do osiągania podzielonej wydajności rynku bankowego oraz wydajności produkcyjnych poszczególnych banków nie są ograniczone takimi „słabościami” rynku jak ubezpieczanie wkładów i TBTF.

Nowe, bardziej konkurencyjne i coraz bardziej złożone środowisko bankowe stawia wiele wyzwań. Zanotowano kilka stosunkowo niedawnych przypadków, w których praktyczne znaczenie i rola doktryny TBTF, praktyczna rola banków strategicznych oraz różne podejścia banków centralnych do postępowania wobec porażek banków zajmowały czołowe miejsce w rozważaniach i dyskusjach. Niniejszy referat skupia się na tych właśnie aspektach oraz analizuje niektóre z ostatnich doświadczeń.

Rozpocniemy od zastanowienia się, dlaczego niektóre banki zasługują na jakąkolwiek formę operacji ratunkowej rządu. Dlaczego niektóre banki są ratowane, a inne nie? Odpowiedź wynika z tego, że banki tradycyjnie odgrywały strategiczne role (takie jak obsługa systemu płatniczego czy kredytowanie) w gospodarce krajowej. W rezultacie, upadek niektórych instytucji bankowych mógłby mieć (albo uważa się, że mógłby mieć) poważne implikacje ogólnosystemowe. Aby powstrzymać przypadek zadziałania ryzyka systemowego, niektóre upadające banki (to znaczy ich klienci detaliczni, ale nie ich właściciele, zarząd i wszyscy wierzyciele) powinny być ratowane. To, które porażki banków mogłyby spowodować większą katastrofę, zależy częściowo od miejsca danego banku w krajowym systemie. Podnosi to oczywiście wiele trudnych i niezręcznych kwestii równości. Dla przykładu, interesy których grup deponentów i wierzycieli powinny generalnie być chronione w przypadku bankructwa?

Czy to znaczy, że niektóre banki są „zbyt duże, by (pozwolono im) upaść”? Odpowiedź brzmi: tak (przynajmniej dla celów praktycznych), ale z pewną dozą niepewności odnośnie tego, co klasyfikuje się jako „zbyt duże”. Ta niepewność jest zrozumiała, jeżeli dyscyplina rynkowa dotycząca odpowiedzialnego działania członków zarządów banków nie ma ulec osłabieniu. Jeżeli niektóre banki są zbyt duże, aby pozwolić im ponieść porażkę, to w sposób oczywisty sugeruje to, że banki te są „bezpieczniejsze” od innych. Wiadomo, że banki należące do grupy „banków strategicznych” danego kraju oraz instytucje bankowe, które zdominowały lokalny rynek bankowy w małych krajach, mają większe szanse na uzyskanie pomocy (w razie potrzeby) niż firmy pomniejsze oferujące, powiedzmy, bardziej atrakcyjne oprocentowanie wkładów. Również w przypadku banków

o strukturze własności spółdzielczej, komunalnej czy państwowej prawdopodobieństwo otrzymania ewentualnego pakietu ratunkowego jest stosunkowo duże; ostatnie przykłady takich akcji ratunkowych to między innymi Raiffeisen-Zentralbank z Bawarii i francuski Crédit Lyonnais.

WYŁANIANIE SIĘ BANKÓW STRATEGICZNYCH

Bank strategiczny ogólnie można zdefiniować jako instytucję bankową, której upadek naraziłby na niebezpieczeństwo krajowy system bankowy oraz gospodarkę narodową (zobacz Revell, 1987, wyniki badań). Banki strategiczne mają wiele przywilejów, te jednakże są równoważone, a często mogą być przeważone, przez obowiązki. Ponieważ rządy uważają kontynuację działalności przez banki strategiczne za konieczną dla bezpieczeństwa całego systemu bankowego, są one skłonne do podejmowania nawet ekstremalnych środków celem niedopuszczenia do ich upadku. Żaden bank centralny nigdy nie usankcjonował tego w formie pisemnej (z uwagi na problem ryzyka moralnego), ale „ogólnie wiadomo”, że całkowita porażka któregoś z banków strategicznych jest w rzeczywistości nie do pomyślenia ze względu na (hipotetyczne) załamanie zaufania publicznego do całego systemu bankowego.

Faktyczne bankructwo banków strategicznych w kilku przypadkach wynikało z reguły z prawnych ograniczeń nałożonych na wielkość pomocy, jakiej może udzielić bank centralny; Wielka Trójka banków niemieckich na początku lat 30. była przykładem takiej właśnie sytuacji – bankom bardzo szybko zabrakło aktywów, które mogłyby być zastawem za pożyczki z Reichsbanku. Ponieważ banki strategiczne są tak duże, ich kłopoty finansowe nie mogą być rozwiązane za pomocą funduszy ubezpieczania wkładów czy poprzez ochotniczą pomoc innych dużych banków; nieuchronną reakcją na upadek banku strategicznego bywa jego nacjonalizacja, która zwykle jest tymczasowa (np. przypadek Wielkiej Trójki banków niemieckich cytowany powyżej, amerykański Continental Illinois w 1984 i Bank Nowej Anglii w 1991), ale która może okazać się permanentną (trzy banki włoskie zainteresowania narodowego). W okresach osłabienia systemów bankowych tego rodzaju postępowanie rozszerza się na banki znajdujące się daleko poza grupą banków strategicznych (np. Johnson Matthey Bankers w Londynie w 1984).

Innym przywilejem przyznawanym bankom strategicznym jest wywieranie wpływu na oficjalne decyzje. Banki centralne preferują sytuację, w której banki są zorganizowane w związkach czy stowarzyszeniach tak, aby mogły one łatwo poznać ich reprezentatywny pogląd na daną kwestię lub zapewnić sobie nieformalną zgodę wszystkich ważnych banków na realizację określonej polityki bez konieczności ustanawiania konkretnych regulacji (perswazja moralna). Jeżeli istnieje kilka stowarzyszeń, reprezentujących różne kategorie banków, to, które zrzesza główne banki komercyjne, będzie prawdopodobnie odgrywać najważniejszą rolę, a wewnątrz tego stowarzyszenia banki strategiczne będą zajmowały pozycję dominującą. Drugi kanał komunikacyjny pomiędzy bankami strategicz-

nymi a bankiem centralnym to kanał nieformalnego dostępu do prezesa banku centralnego, kolektywnie lub indywidualnie.

Banki strategiczne odznaczają się również innymi ważnymi cechami wyróżniającymi. W niektórych systemach (zwłaszcza w Europie kontynentalnej i Japonii) banki strategiczne zostały obciążone odpowiedzialnością za podtrzymywanie i ratowanie dużych przedsiębiorstw w okresach recesji i kryzysu gospodarczego. Zostały one również tradycyjnie już wyodrębnione jako stanowiące główny mechanizm transmisyjny dla polityki pieniężnej. Historycznie w niektórych systemach oczekiwano od nich (często obligując je do tego), aby odgrywały główną rolę w podejmowaniu innych działań, takich jak kredytowanie sektorów uprzywilejowanych. Banki strategiczne uważa się również za zobowiązane do brania udziału w działaniach ratunkowych w przypadku porażek banków poprzez nabywanie (przejmowanie) banków upadających oraz dostarczanie płynności bankom w kłopotach.

W niektórych krajach rozróżnienie pomiędzy instytucjami strategicznymi a dużymi bankami drugiej kategorii coraz bardziej się zaciera. W przyszłości różnica pomiędzy bankami strategicznymi a instytucjami drugiej kategorii będzie stawała się coraz bardziej niejasna. Dotyczy to zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Japonii i, być może, Niemiec. Organy regulujące będą musiały zweryfikować doktrynę TBTF w świetle takiego rozwoju wypadków. Oczywiście będzie, że w miarę jak różnica pomiędzy bankami strategicznymi a dużymi drugiej kategorii będzie się zacierać, tym większa niepewność czy ryzyko związane będą z określeniem, które instytucje (i wierzyciele) mają największe szanse na wsparcie ze strony organów regulujących w razie kłopotów. Zrozumiałe, że w mniejszych krajach europejskich (na przykład w Irlandii, Holandii i Szwajcarii), gdzie banki strategiczne pozostają łatwe do zidentyfikowania i mało prawdopodobne jest, aby ich status został zagrożony w ciągu następnych pięciu czy dziesięciu lat, zdecydowanie wyższy jest stopień pewności, że zostaną one uratowane w przypadku potencjalnego bankructwa.

DOKTRYNA „ZBYT DUŻY, BY UPAŚĆ” (TBTF)

Tirole (1994) zauważył, że doktryna TBTF „... jest jedną z najpoważniejszych kwestii w bankowości”. Doktrynę TBTF pojmuje się w ten sposób, że jeżeli bank jest wystarczająco duży, to otrzyma on pomoc finansową w stopniu koniecznym do powstrzymania go od upadku. Konkretniej, doktryna TBTF sugeruje, że wszystkie zobowiązania depozytowe – zarówno ubezpieczone jak i nie ubezpieczone – zostaną pokryte w formie jakiegoś rodzaju gwarancji czy poręczeń rządowych. Wierzyciele profesjonalni (kontrahenci) byłiby prawdopodobnie również objęci ochroną w takim scenariuszu, ale znajdowałiby się na pozycji kolejnej za deponentami. Inaczej mówiąc, podatnik wyciągnąłby z opresji upadający bank strategiczny za pomocą systemu kaucji i poręczeń (tzw. wykup, *bailout*), chociaż ogólnie przyjęte jest, że akcjonariusze, posiadacze obligacji i wyższa kadra kierownicza nie będzie miała „zagwarantowanej” ochrony w żadnej formie. Przyczyny, dla

których organy regulujące ratują „strategiczne” lub inne duże banki, związane są z istotną rolą, jaką banki te odgrywają w gospodarce swojego kraju oraz ryzykiem systemowym łączącym się z bankructwem dużego banku. W dalszej części zajmujemy się doktryną TBTF w świetle ostatnich reform regulacyjnych oraz rozwoju bankowości w USA, Japonii i Europie.

W większości przypadków bankructwa banku, zupełne zniknięcie danej instytucji jest bardzo rzadkie – znaczącym wyjątkiem jest tutaj bank BCCI. W większości przypadków wyłania się instytucja jakiegoś rodzaju, powstała po zastosowaniu jakiejś formy pakietu ratunkowego i restrukturyzacji. W sytuacji, kiedy dochodzi do likwidacji, bardzo rzadko zdarza się, aby nie ubezpieczeni deponenti objęci zostali jakąkolwiek ochroną, chociaż miało to miejsce w przypadku kanadyjskiego banku komercyjnego (Canadian Commercial Bank) w roku 1985. [Powodem, dla którego (jak sugerują niektórzy) interesy deponentów nie ubezpieczonych były tutaj chronione, był fakt, że rząd federalny zachęcał deponentów do niewycyfowania środków i przypuszczalnie czuł się później zobligowany do spłacenia wszystkich wierzycieli].

Z drugiej strony, kiedy bank strategiczny znajdzie się w kłopotach gwarancje rządowe rozszerzają się na pokrycie strat wszystkich wierzycieli, oczywiście z wyjątkiem akcjonariuszy i posiadaczy obligacji. Taka sytuacja miała miejsce przy okazji bankructw dużych banków w Finlandii, Norwegii i Szwecji w latach 1991–1993 (dla przykładu zobacz Lindblom, 1992, oraz Nyberg i Vibriälä, 1994). Tutaj systemowe implikacje upadku jednego z głównych banków skłoniły władze państwowe do gwarantowania zobowiązań głównych banków wobec wszystkich wierzycieli. To samo można powiedzieć o wsparciu udzielonym bankom austriackim: Österreichische Landesbank i Creditanstalt Bankverein w latach 80., oraz stosunkowo niedawno francuskiemu bankowi państwowemu Crédit Lyonnais. Nawet, kiedy w roku 1984 zbankrutował amerykański Continental Illinois, wszystkie kategorie wierzycieli zostały zabezpieczone. To znowu wynikało głównie z faktu, że władze zachęcały pewnych deponentów hurtowych do pozostawienia funduszy w tym banku w sytuacji, w której ostrożność prawdopodobnie nakazywałaby je wycofać. Nawet w przypadku innych upadków dużych banków, nie ubezpieczeni deponenti nie zawsze ponosili całkowite straty.

Trzy godne uwagi spostrzeżenia modelowe wyłaniają się z doświadczeń ostatnich porażek banków:

- ❖ Kiedy panuje przekonanie, że w wyniku potencjalnego upadku banku (tj. banku strategicznego) może dojść do poważnych konsekwencji systemowych, gwarancje i/lub zobowiązania rządowe będą obejmowały wszystkich wierzycieli (oprócz akcjonariuszy i posiadaczy obligacji) ubezpieczonych na wypadek straty. Gwarancje takie zostaną udzielone przed ewentualną porażką w celu zapewnienia/promowania bezpiecznego i solidnego systemu bankowego.
- ❖ Likwidacje rzadko prowadzą do spłaty roszczeń deponentów nie ubezpieczonych i innych wierzycieli-kontrahentów, a jeżeli są one pokrywane, to prawie nigdy w całości.

- ❖ Kiedy banki zagrożone są wspierane przez system bankowy lub w postaci doraźnej pomocy w zakresie płynności przez bank centralny, a następnie zostają przejęte, deponenti nie ubezpieczeni i wierzyciele profesjonalni (kontrahenci) rzadko tracą swoje środki. Jeżeli dany bank uzyskiwał znaczące wsparcie ze strony banku centralnego, wtedy stronom wychodzącym z uzasadnionymi roszczeniami z reguły udziela się pewnej formy gwarancji lub poparcia ze strony rządu celem zniwelowania jakichkolwiek strat. Nawet jeżeli prywatny sektor bankowy podejmuje działania wspierające bank zagrożony, dzieje się to zwykle na żądanie władz i w związku z tym sugeruje pewną formę gwarancji.

Porażka banku Banesto w Hiszpanii (1993) wyraźnie ilustruje znaczenie koncepcji „banku strategicznego” oraz doktryny TBTF. Bank centralny zachęcał pozostałe „banki strategiczne” do zaniechania celowego pozyskiwania wkładów wycofywanych z Banesto. Bank Hiszpanii poinformował również, że będzie wspomagał Banesto w zakresie płynności i potrzeb kapitałowych, chociaż od hiszpańskich „banków strategicznych” oczekiwał dostarczenia przeważającej części wsparcia finansowego dla Banesto (zobacz Morgan Stanley, 1993, 1994).

Ostatnio akcje ratunkowe typu *bailout* w odniesieniu do banków Banco di Napoli (1996) oraz Crédit Lyonnais (1997) – w przypadku tego ostatniego trzeci pakiet naprawczy w ciągu czterech lat – pokazują, jak daleko idące kroki gotowe są poczynić rządy, aby wspierać borykające się z problemami banki oraz zabezpieczyć pokrycie zobowiązań wobec deponentów i innych wierzycieli profesjonalnych (kontrahentów).

DOKTRYNA TBTF W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Akty prawne uchwalone przez rząd USA w formie Ustawy o reformie i poprawie działalności instytucji finansowych i przepisów wykonawczych z roku 1989 (FIRREA) oraz Ustawy o udoskonaleniu Federalnej Korporacji Ubezpieczania Wkładów z roku 1991 (FDICIA) zostały opracowane po to, aby zapobiec powtórzeniu się sytuacji podobnych do finansowych upadków banków komercyjnych i kas oszczędnościowo-pożyczkowych w latach 80. Ponadto miały one na celu ograniczyć wykorzystywanie pieniędzy podatników do ratowania złych banków i nieostrożnych pożyczkodawców. Wydaje się, że to zaostrenie przepisów prawnych doprowadziło do znaczącego osłabienia TBTF.

Aby osiągnąć statutowy cel rozwiązania problemu banków i kas oszczędnościowo-pożyczkowych zagrożonych upadkiem przy możliwie jak najniższych długofalowych kosztach ponoszonych przez fundusze ubezpieczania wkładów, podstawy do postawienia instytucji depozytowej w USA w stan zarządu przymusowego zostały znacznie rozszerzone, a opcje organów regulujących znacznie bardziej ograniczone. Na przykład zarządca przymusowy (generalnie Federalna Korporacja Ubezpieczania Wkładów – FDIC) może zostać ustanowiony już w przypadku naruszenia przez daną instytucję jakiegokolwiek prawa czy przepisu lub zaist-

nienia jakiegokolwiek niebezpiecznej czy niesolidnej praktyki lub warunku, które mogą:

- ❖ przyczynić się do niewypłacalności lub znaczącego rozproszenia aktywów lub zysków,
- ❖ osłabić kondycję danej instytucji,
- ❖ lub w jakikolwiek inny sposób naruszyć interesy deponentów banku lub któregoś z funduszy ubezpieczania wkładów.

Zarządca przymusowy może również zostać ustanowiony, jeżeli dana instytucja jest nie dokapitalizowana i nie jest w stanie przedstawić możliwego do przyjęcia planu rekonstrukcji kapitału albo nie potrafi wdrożyć takiego planu w życie.

Według FDICIA instytucję uważa się za nie dokapitalizowaną, jeżeli jej oparty na ryzyku wskaźnik kapitału wynosi mniej niż 8% albo jeśli jej wskaźnik dźwigni finansowej jest niższy niż 4%²⁾. W takim przypadku musi ona przedłożyć plan rekonstrukcji kapitału w ciągu 45 dni od momentu uznania jej przez organy regulujące za nie dokapitalizowaną. Plan taki musi przedstawiać sposoby, dzięki którym bank zwiększy odpowiednio swoją bazę kapitałową, a wykonanie planu musi być gwarantowane przez którąś z kontrolujących go firm (niemniej gwarancja taka jest ograniczona do 5% wartości aktywów ogółem instytucji nie dokapitalizowanej). Instytucja uznana za nie dokapitalizowaną podlega restrykcjom w zakresie wzrostu, nabywania (przejęć) innych oraz angażowania się w nowe obszary działalności. Co jednak najważniejsze, jej krytyczna zdolność do zapewnienia sobie płynności poprzez zaciąganie pożyczek od Systemu Rezerwy Federalnej jest w znacznym stopniu ograniczona.

Ponadto dana instytucja jest przez ustawę FDICIA określana jako krytycznie nie dokapitalizowana, jeżeli jej współczynnik materialnego kapitału własnego³⁾ do aktywów ogółem spada poniżej 2%. Kiedy zachodzi taka sytuacja, odpowiedni federalny organ regulujący musi wyznaczyć zarządcę przymusowego, o ile organ ten oraz FDIC nie zaświadcza, że dana instytucja jest „zdolna przetrwać i nie oczekuje się jej porażki”.

Podsumowując, opisane powyżej natychmiastowe działanie naprawcze oznacza, że instytucja nie dokapitalizowana może być postawiona w stan zarządu przymusowego, a krytycznie nie dokapitalizowana instytucja, nawet jeżeli jest wypłacalna, musi być objęta zarządem przymusowym. Program regulacji systemu bankowego w USA obecnie bardzo mocno skłania się ku idei zarządu przymusowego, pomimo iż profesjonalni pożyczkodawcy generalnie są przekonani, że prywatne programy naprawcze mają dużo większe szanse na podtrzymanie wartości działającego przedsiębiorstwa słabego pożyczkobiorcy niż bankructwo. Niezwłoczne działanie korygujące może być ważne dla zredukowania liczby przypadków porażek banków w USA, jednak to właśnie nowe przepisy prawne, które koncentrują się na możliwie najmniej kosztownym rozwiązaniu problemu zagrożonych banków, kwestionują całą doktrynę TBTF.

W okresie poprzedzającym akty prawne z roku 1989 i 1991 Korporacja FDIC, działając jako zarządca przymusowy, cieszyła się dość dużą swobodą w decydowaniu, czy: (a) zlikwidować instytucję; (b) zawrzeć umowę z inną instytucją na wykup pewnych aktywów instytucji w zarządzie przymusowym oraz na przejęcie wszystkich lub większości jej ubezpieczonych i nie ubezpieczonych zobowiązań, po czym następowała likwidacja instytucji niewypłacalnej; albo (c) przyznać pomoc finansową instytucji, zwykle pod warunkiem, że nowi inwestorzy muszą wnieść znaczący kapitał do tejże instytucji, a szeregi poprzednich akcjonariuszy muszą zostać zdecydowanie przerzedzone. FDIC często decydowała się na unikanie likwidacji banków – zwłaszcza dużych banków regionalnych – kiedy to uważała, że postępowanie takie będzie działaniem w najlepiej pojętym interesie danej społeczności (zjawisko to znane było jako doktryna niezbędności⁴⁾).

Obecnie jednak ustawa FDICIA wymaga od FDIC minimalizowania kosztów ponoszonych przez fundusze ubezpieczenia wkładów oraz nie pozwala tworzyć żadnych kosztów na pokrycie roszczeń nie ubezpieczonych. Inaczej mówiąc, nowa struktura legislacyjna nie dopuszcza możliwości powtórzenia przypadku Continental Illinois (to, oczywiście, może być trudne do wyegzekwowania, gdyby upadł któryś z banków-ośrodków pieniężnych lub nadregionalnych!). Zmiana przepisów prawnych sprawiła prawdopodobnie, że likwidacje małych banków i kas oszczędnościowo-pożyczkowych stały się bardziej powszechne. Pogląd ten można poprzeć oświadczeniem FDIC, które mówi, że aby bank mógł otrzymać wsparcie finansowe, musi wystąpić o nie przynajmniej na rok przed prawdopodobną porażką. Ponieważ FDIC nalegałaby zapewne na zlikwidowanie większości udziałów starych akcjonariuszy i zwolnienie wyższej kadry kierowniczej, traktując to jako warunek udzielenia pomocy, wydaje się wielce nieprawdopodobne, aby wiele zarządów dążyło do wystąpienia z taką prośbą odpowiednio wcześniej. Co więcej, ponieważ pomoc FDIC byłaby prawdopodobnie uwarunkowana również znaczącymi ustępstwami za strony posiadaczy obligacji, nie wydaje się prawdopodobne, aby instytucje generalnie były w stanie uzyskać konieczną w takim przypadku zgodę posiadaczy obligacji. Kontrpartnerzy transakcji wymiany walutowej oraz na instrumentach pochodnych zostaliby również dotknięci taką sytuacją, gdyż nie byłoby w stanie szybko zamknąć swoich pozycji. Ponieważ obrót instrumentami pochodnymi odbywa się pozabilansowo i nie następuje wymiana kapitału, upadek banku przyniósłby w efekcie powstanie nieoczekiwanych poziomów nadmiernego zaangażowania na rynku wymiany walutowej i stóp procentowych. Biorąc pod uwagę, że organy regulujące wydają się być mało skłonne do pokrywania wszystkich pozabilansowych zobowiązań banku-bankruta (z wyjątkiem instytucji strategicznych), jest wysoce nieprawdopodobne, aby ta działalność pozabilansowa była objęta jakąkolwiek gwarancją. Gwarancje takie miałyby miejsce tylko wtedy, gdyby upadek kontrpartnerów transakcji na instrumentach pochodnych doprowadził do systemowego załamania się rynków pochodnych i/lub banków będących stroną trzecią.

Zmiana ta zdecydowanie osłabiła doktrynę TBTF w USA. Jedyną pozostałością tejże jest wyjątek „ryzyka systemowego”. Pozwala on FDIC na podejmowanie

jakiegokolwiek działania i udzielenie jakiejkolwiek pomocy, nawet jeśli nie jest to opcja najmniej kosztowna w sytuacji, kiedy – z polecenia Rady Systemu Rezerwy Federalnej – FDIC oraz minister skarbu (po konsultacji z prezydentem) stwierdzą, że najmniej kosztowne rozwiązanie problemów danej instytucji wywarłoby „...poważny negatywny wpływ na warunki gospodarcze lub stabilność finansową”. Wielu komentatorów rynku argumentowało, że podczas kadencji prezydenta Clintona nikt nie mógł liczyć na zastosowanie tegoż wyjątku ryzyka systemowego – nikt, nawet największe banki-ośrodki pieniężne, a już na pewno nie największe banki nadregionalne. Bankructwo kilku z największych banków może być również postrzegane przez ekonomistów wolnorynkowych jako możliwy do przyjęcia sposób na zredukowanie nadmiernego potencjału zdolności w systemie – tak długo jak element ryzyka systemowego może być ograniczony. Taki obecnie panuje pogląd w USA, ale z punktu widzenia wszystkich celów praktycznych mało prawdopodobne jest, aby władze federalne zdecydowały się nie reagować w przypadku bankructwa banku będącego ośrodkiem pieniężnym, zwłaszcza wtedy, kiedy same zachęty deponentów nie ubezpieczonych do pozostawienia swoich środków w tym banku, a już szczególnie wtedy, gdyby powtórzyła się historia Continental Illinois.

Mając jednak na uwadze bieżące tendencje, wydaje się prawdopodobne, że doktryna TBTF będzie w USA coraz silniej kwestionowana, a koncepcja banków „strategicznych” coraz bardziej usuwana w cień przez szybko rozwijające się banki regionalne i inne firmy świadczące usługi finansowe. Przyszła gwarantowana akcja ratunkowa amerykańskiego banku – ośrodka pieniężnego jest prawdopodobnie mniej pewna niż, powiedzmy, ratowanie banku japońskiego czy jednego z Wielkiej Trójki banków niemieckich. Niemniej prawdopodobieństwo związane z nieudzieleniem pomocy któremuś z ośrodków pieniężnych USA nadal wydaje się bardzo niskie.

DOKTRYNA TBTF W JAPONII

Do roku 1994 żaden większy bank japoński nie poniósł straty netto od 1945 roku. W kręgach bankowych panowało powszechne przekonanie, że Bank Japonii nie pozwoliłby zbankrutować żadnemu z głównych banków. Jeżeli doktrynę TBTF można zastosować gdziekolwiek, wydawało się, że na terenie Japonii obowiązuje ona z pewnością. Począwszy od roku 1994 percepcja ta uległa dramatycznej zmianie. Na koniec marca 1996 r. 20 największych banków ogłosiło łączne straty netto w wysokości 71,6 trylionu jenów – najgorsze wyniki w historii bankowości japońskiej w ogóle. Nawet półroczne wyniki opublikowane w listopadzie 1996 r. nie były o wiele lepsze, pomimo zastosowania wielu różnych narzędzi księgowych celem zatuszowania prawdziwego obrazu sytuacji. Złe kredyty 20 największych banków były oficjalnie szacowane na około 23 tryliony jenów, chociaż większość analityków uważa, że kwota rzeczywista była przynajmniej o 40% wyższa. Ostatnie raporty sugerują, że władze będą być może zmuszone do dopuszczenia do

upadku dużego banku, pomimo usilnych prób podtrzymywania systemu bankowego przez ostatnie kilka lat.

Jak dotąd rząd japoński zrobił wiele – olbrzymim kosztem – aby uniknąć bankructwa jakiegokolwiek banku kluczowego. Tradycyjnie władze japońskie zachęcały banki do zarabiania i obniżania kosztów i tym sposobem wyjścia z długów. Ta podstawowa strategia była początkowo podbudowana pakietami fiskalnymi, które pośrednio pomagały stabilizować ceny akcji i nieruchomości poprzez stymulowanie działalności makroekonomicznej. We wczesnych latach 90. poczyniono następujące kroki:

- ❖ budżet uzupełniający w roku 1992 zawierał 1,6 tryliona jenów (0,3 procent PKB) na rządowe zakupy ziemi oraz 1,1 tryliona jenów (0,2 procent PKB) na wykupy akcji przez Pocztową Korporację Oszczędnościową, Pocztową Korporację Ubezpieczeń na Życie oraz publiczne fundusze emerytalne⁶⁾;
- ❖ stopniowe obniżanie stopy dyskontowej począwszy od lipca 1991 r. z 6% do 2,5% pozwoliło bankom zwiększyć dochód netto z odsetek;
- ❖ rząd w sierpniu 1992 r. poinformował o podjęciu środków, które pomogły ustabilizować ceny akcji, oraz wspomagał banki w zarządzaniu złymi kredytami:
 - (i) Ministerstwo Finansów (MF) potwierdziło, że banki mogą pominąć w swoich sprawozdaniach na koniec września (tzw. częściowych) straty z tytułu przeszacowania akcji, których wartość rynkowa spadła poniżej ich wartości księgowej,
 - (ii) MF zliberalizowało limit dotyczący wskaźnika wypłat dywidend banków⁶⁾,
 - (iii) MF wystąpiło do władz podatkowych z prośbą o większą elastyczność w zezwalaniu bankom na tworzenie odliczanych od podatku rezerw na straty z kredytów.

Oprócz tych inicjatyw rządowych w lutym 1993 r. 162 instytucje finansowe (129 banków, 32 firmy ubezpieczeniowe i Norinchukin) założyły Spółdzielcze Przedsiębiorstwo Nabywania Kredytów (CCPC). Kapitał wpłacony ogółem tej spółki wynosił 7,9 tryliona jenów, z czego 4,8 tryliona jenów wniosło 21 kluczowych banków. Władze bardzo silnie poparły tę inicjatywę, co ilustrują częste wypowiedzi wysokich urzędników Banku Japonii, zachęcające instytucje do korzystania z usług CCPC w celu pozbycia się swoich kredytów wątpliwych. Władze zdecydowanie jednak skłaniały się do pozostawienia kwestii finansowania tejże agencji samym bankom. CCPC nabywała od swoich członków i ich niebankowych afiliantów kredyty wątpliwe zabezpieczone nieruchomościami⁷⁾. Kredyty nabywano z dyskontem do wartości nominalnej aktywów, przy czym dokładna wartość była ustalana przez oszacowanie wartości rynkowej zabezpieczenia dokonywane przez stronę trzecią. Ogólnie rzecz biorąc, główna korzyść wynikająca z istnienia tej agencji polegała na tym, że umożliwiała ona instytucjom członkowskim posiadającym kredyty wątpliwe dokonywanie szybszych odpisów.

Sukces CCPC zależał w głównej mierze od utrzymywania zysków operacyjnych banków, co z kolei było ściśle powiązane z różnymi cyklicznymi i struktural-

nymi wydarzeniami. Beattie (i inni, 1995) zauważył, że banki zachęcano również do radzenia sobie z kredytami wątpliwymi takimi sposobami, które nie wymagały uznawania strat czy ujawniania kredytów poniżej standardu. W lutym 1994 r. MF dokonało kolejnych modyfikacji swojej polityki odpisów. Inne reformy przyspieszone osłabieniem krajowego systemu bankowego obejmowały między innymi kroki pozwalające bankom na angażowanie się w papiery wartościowe i działalność powierniczą za pośrednictwem firm podporządkowanych (w których banki te posiadały większość udziałów), które weszły w życie 1 kwietnia 1993 r., oraz stopniową liberalizację stóp oprocentowania wkładów. Reformy te zostały wprowadzone w celu stworzenia bardziej korzystnego środowiska operacyjnego dla banków japońskich i stanowią niezbitą dowód, jak daleko jest w stanie posunąć się rząd, aby zapobiec upadkowi banku. W tym całym okresie władze japońskie konsekwentnie podkreślały, że obecne trudności nie przeszkadzają w dążeniu do wykreowania bardziej konkurencyjnego, przejrzystego i wydajnego systemu bankowego.

Władze w widoczny sposób zrobiły krok wstecz, aby utrzymać wypłacalność systemu bankowego na początku lat 90.; ta polityka cierpliwości była formą zyskania na czasie i, jak zauważył Bank Rozrachunków Międzynarodowych (1993), wykazywała wiele podobieństw do procesu rozwiązywania problemów kas oszczędnościowo-pożyczkowych w USA w latach 80. Chociaż pakiet wspierający dał zagrożonemu systemowi bankowemu czas na restrukturyzację, to jednak nie zdołał zapobiec „relatywnemu” spadkowi indeksu Nikkei oraz załamaniu się rynkowych wartości nieruchomości, co zdziesiątkowało księgi kredytowe japońskich instytucji finansowych w latach 1995 i 1996. W sierpniu 1996 r. rząd powołał Korporację Administrowania Kredytami Mieszkaniowymi (HLAC), aby przejąć aktywa i pasywa siedmiu upadłych przedsiębiorstw hipotecznych, tzw. *jusen*. Od tego czasu kolejne *jusen* zostały dodane do listy. Ministerstwo Finansów podało również, że 21 największych banków udzieliło kredytów w łącznej wysokości 30 trylionów jenów na finansowanie przedsiębiorstw, a analitycy utrzymują, że około połowa tej kwoty stała się nieściągalna. Widmo kredytów poniżej standardu nadal krąży nad chwiejnym japońskim systemem bankowym. Doktryna TBTF jest coraz częściej kwestionowana, ostatnio w odniesieniu do losu 17-tego największego banku kraju, Nippon Credit Bank, oraz innej dużej instytucji – Hokkaido Takushoku Bank. Na początku roku 1997 pierwszy z nich podał wielkość kredytów nieściągalnych równą 11,4 mld USD, a drugi 5,7 mld USD. Chociaż sugerowano zastosowanie wykupu typu *bailout* przez państwo, to jednak kosztowałoby to podatnika japońskiego około 160 mld USD i jest postrzegane jako politycznie nie do przyjęcia. Również mało prawdopodobne, aby którykolwiek z banków w stosunkowo dobrej kondycji dał się przekonać do nabycia tych banków bez ogromnego wsparcia funduszy publicznych. Korporacja Ubezpieczania Wkładów mogłaby również pomóc przy tym wykupie, ale doprowadziłoby to do znaczącej podwyżki wysokości składek banków członkowskich.

W konsekwencji wydaje się coraz bardziej prawdopodobne, że władze japońskie przyczynią się do zredukowania nadmiernego potencjału zdolności w krajowym systemie bankowym poprzez dopuszczenie do upadku dużego banku. Ponadto próby zwiększenia konkurencji i wydajności w systemie zmuszą organy regulujące do zastosowania podejścia bardziej zorientowanego na rynek, które oznacza większą skalę wejść i wyjść z branży bankowej. Jeżeli wyjście (lub bankructwo) nie jest dozwolone, wtedy oczekiwać należy przyspieszenia ruchów w kierunku fuzji banków z możliwą konsolidacją banków City do liczby, na przykład, około pięciu.

DOKTRYNA TBTF W EUROPIE

Doktryna TBTF jest dość szeroko rozpowszechniona na wszystkich europejskich rynkach bankowych z następujących przyczyn. W wielu mniejszych krajach systemy bankowe są zdominowane przez garstkę banków strategicznych, które są zdecydowanie większe od instytucji drugiej kategorii: dotyczy to na przykład Belgii, Danii, Finlandii, Irlandii, Szwecji i Norwegii. Porażka któregośkolwiek z banków strategicznych niosłaby z pewnością za sobą poważne konsekwencje systemowe dla gospodarki i systemu bankowego danego kraju.

W większych krajach różnica w wielkości pomiędzy bankami strategicznymi a bankami drugiej kategorii nie jest tak bardzo widoczna, z wyjątkiem Hiszpanii, Szwajcarii i, być może, Wielkiej Brytanii (o ile trzy największe banki są uważane za instytucje strategiczne). Niemniej definicja banków strategicznych w większych krajach wywodzi się w równym stopniu z tradycji, co z ich wielkości. W Wielkiej Brytanii, na przykład, Lloyds, piąty największy bank, ma prawdopodobnie większe szanse (naszym zdaniem) na ochronę przed porażką niż, choćby, Abbey National. Lloyds ma długą tradycję w brytyjskiej bankowości komercyjnej i jest uznawany za bank strategiczny od ponad trzydziestu lat; Abbey National to niedawno przekształcony z towarzystwa budowlanego bank, który prowadzi głównie działalność na rynku produktów i usług hipotecznych. Według podobnej zasady działalność zagraniczna Holdingu HSBC może nie uzyskać wsparcia rządu brytyjskiego w przypadku bankructwa, chociaż krajowa działalność banku Midland ma dużo większe szanse na ochronę w sytuacji krytycznej – głównie ze względu na ustaloną przez tradycję pozycję Midland na rynku bankowości komercyjnej oraz jego poprzedni status strategicznego banku Wielkiej Brytanii. Doktryna TBTF jest obecnie uzupełniona przez grupę banków TITF – Too Important to Fail („zbyt ważnych, by upaść”), dla których samo kryterium wielkości nie jest dominujące w przypadku zagrożenia bankructwem.

W Europie kontynentalnej bezpieczeństwo dużych banków, na przykład we Włoszech, jest od dłuższego czasu zapewnione przez tradycję własności państwowej w sektorze bankowym – pomimo obecnie realizowanego programu prywatyzacji. Kiedy w 1982 r. prywatny Banco Ambrosiano popadł w kłopoty, zobowiązania zależnej firmy holdingowej z Luksemburga nie były wprawdzie honorowane, ale

konsorcjum państwowych w głównej mierze instytucji założyło Nuovo Banco Ambrosiano dla kontynuacji jego działalności krajowej. Jak pokazała ostatnia akcja ratunkowa Banco di Napoli, w kwestii ochrony dużych i średniej wielkości banków Włochy bardziej przypominają Japonię niż USA.

Francja również cieszy się tradycją własności państwowej systemu bankowego i banków strategicznych: banki Crédit Lyonnais, BNP i Société Generale były od jakiegoś czasu, i nadal są, własnością państwa. Na koniec roku 1996 ponad 40 procent aktywów francuskiego sektora bankowego pozostawało nadal w rękach państwa. Pomimo takiego poziomu własności rządu podejście do problemów banków stosowane we Francji tradycyjnie polega na wspólnych wysiłkach całego systemu bankowego (z programami udziału w stratach włącznie) na rzecz zapobiegania rozprzestrzenianiu się tychże problemów na inne sektory. Władze francuskie wierzą, iż takie podejście może być z powodzeniem zastosowane do rozwiązywania trudności bieżących, typowych zwłaszcza dla stosunkowo małych instytucji, chociaż ostatnie wykupy typu *bailout* banku Crédit Lyonnais wykazały wiele ograniczeń takiego kooperatywnego podejścia (zobacz de Boissieu i Bliman, 1995 – szczegółowe omówienie). Wspólne i ciągłe wysiłki w celu wspierania Crédit Lyonnais są również odbiciem silnego obstawiania władz przy doktrynie TBTF.

W Niemczech finanse przemysłowe są zdominowane przez trzy banki strategiczne: Deutsche, Dresdner i Commerzbank, razem z ich berlińskimi firmami zależnymi. Biorąc pod uwagę uniwersalny charakter bankowości w tym kraju, olbrzymie zaangażowanie banków w finansowanie przedsiębiorstw oraz działalność na rynkach kapitałowych, nie ulega wątpliwości, że upadek któregośkolwiek z tych trzech banków stanowiłby zagrożenie dla systemu gospodarczego. W przypadku potencjalnej porażki akcje ratunkowe dla tych instytucji wydają się być zagwarantowane. To samo odnosi się do trzech największych banków szwajcarskich.

W mniejszych krajach europejskich sukces, jaki odniosły rządy w ratowaniu objętych kryzysem skandynawskich rynków bankowych na początku lat 90., ilustruje typowa reakcja organów regulujących:

❖ Norwegia:

W 1990 r. kryzys bankowy rozszerzył się tak, że dotknął jeden z największych banków tego kraju, Fokus Bank, który otrzymał gwarancje kapitału własnego z funduszu ubezpieczania wkładów banków komercyjnych. Wymagania względem dwóch sponsorowanych przez sektor funduszy ubezpieczania wkładów rosły tak szybko, że rząd powołał nowy fundusz w marcu 1991 r., aby ten udzielał pożyczek pozostałym dwóm funduszom rynkowym. W sierpniu 1991 r. Christiana Bank i Fokus Bank zostały zasilone kapitałowo (wniesiono kapitał uprzywilejowany po tym, jak dotychczasowi akcjonariusze zgodzili się na znaczące obniżenie zapisu ich akcji). Christiana Bank otrzymał dodatkowy kapitał w listopadzie 1991 r. Utworzono Rządowy Fundusz Inwestycji Bankowych, którego zadaniem było inwestowanie w banki na zasadach komercyjnych. Pod koniec roku 1991 powstał także fundusz przy Norges Bank, będący

dostawcą depozytów z banku centralnego na specjalnych warunkach. Dokapitalizowano Christiana Bank, Fokus i Den Norske Bank (największy bank komercyjny w kraju). W rezultacie rząd posiadał udziały większościowe w trzech największych bankach Norwegii, które łącznie dysponowały około 85 procentami aktywów sektora bankowości komercyjnej ogółem.

❖ Finlandia:

W maju 1992 r. rząd zareagował na pogarszające się pozycje kapitałowe banków i, obawiając się krachu kredytowego, ogłosił plan dokapitalizowań w formie kapitału uprzywilejowanego w łącznej wysokości 1,6% PKB. Kapitał został zaoferowany wszystkim bankom, bez względu na ich wskaźniki kapitałowe i proporcjonalnie do ich wskaźnika ważonego ryzykiem (Bazylea 1988). Oferowany kapitał został przekazany w dwóch turach. W pierwszej, w sierpniu 1992 r., 4 banki komercyjne i 53 banki oszczędnościowe uzyskały 4,6 biliona Fmk. W drugiej, w grudniu 1992 r., 2 banki komercyjne, 14 banków oszczędnościowych i 57 banków spółdzielczych otrzymało 3,3 biliona Fmk w postaci kapitału uprzywilejowanego. Władze fińskie ustanowiły również Rządowy Fundusz Gwarancyjny w kwietniu 1992 r., dysponujący środkami odpowiadającymi 4,1 procenta PKB (20 bilionów Fmk). Fundusz ten kupił Skopbank od Banku Finlandii za 1,5 biliona Fmk w czerwcu 1992 r. W lutym 1993 r. fiński parlament uchwalił ustawę, która wymagała od rządu gwarancji, że banki fińskie są w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań. Dalsze fundusze zostały wyasygnowane przez rząd na ratowanie systemu bankowego. Łączna kwota pomocy rządowej do dnia dzisiejszego wynosi 4 procent PKB.

❖ Szwecja:

Rząd interweniował udzielając wsparcia bankowi Nordbanken (71% udziału państwa w roku 1991) kilkakrotnie w ciągu ostatnich 2 lat. Dwie inne instytucje również skorzystały z pomocy państwa. Na początku 1992 r. dokonano podziału Nordbanken. Nowe państwowe przedsiębiorstwo, Securum, przejęło większość nieściągalnych aktywów banku. Nordbanken otrzymał również dodatkowy kapitał własny, tak jak i Securum. Ten ostatni uzyskał także znaczące gwarancje kredytowe. W grudniu 1992 r. szwedzki parlament przyjął uchwałę, która gwarantowała, że zakontraktowane zobowiązania banków i niektórych instytucji kredytowych – z wyjątkiem tych wobec akcjonariuszy i posiadaczy długu podporządkowanego – zostaną pokryte. Powołana została oddzielna agencja do monitorowania rządowej pomocy dla banków. Program wspierający do dnia dzisiejszego kosztował rząd około 3% PKB.

Opisane powyżej fakty wyraźnie pokazują skalę działań, jakie rządy małych krajów gotowe są podjąć, aby chronić swoje banki strategiczne i systemy bankowe. We wszystkich przypadkach funduszy dostarczyły: programy ubezpieczania wkładów, banki centralne (doraźna pomoc w zakresie płynności) oraz rząd. Żadna inna kategoria pretendentów nie była proszona o pomoc.

Kolejna istotna kwestia wiąże się z europejskim jednolitym rynkiem bankowym i prawdopodobieństwem Europejskiej Unii Walutowej od roku 1999. Od

1 stycznia 1993 r. jednolity rynek bankowy funkcjonuje, posiada jednolite wymagania licencyjne/koncesyjne, dyrektywy dotyczące wypłacalności i funduszy własnych itp. (zobacz Economic Research Europe Ltd/IEF, 1996). Niemniej rynki bankowe (zwłaszcza detaliczne) pozostają nadal typowo krajowe, z bardzo nielicznymi wyjątkami instytucji obecnych na rynkach poza granicami swego kraju. Deutsche, Commerzbank i (do niedawna) Crédit Lyonnais prowadzą najszerzej zakrojone operacje zagraniczne w ramach UE. Oczywiście, jeżeli banki zwiększą swoją obecność na rynkach zagranicznych poprzez, na przykład znaczące fuzje międzynarodowe, wtedy upadek banku może nie być już tylko wydarzeniem krajowym, ale zjawiskiem na skalę kontynentalną. Obecnie odpowiedzialność za nadzór bankowy spoczywa wyraźnie na barkach krajowego organu regulującego, ale – wraz z kolejnymi krokami zmierzającymi do Europejskiej Unii Walutowej – może to ulec zmianie. Kwestia wsparcia rządowego dającego nieuczciwą przewagę nad konkurencją w ramach UE zyskuje na ważności, zwłaszcza w odniesieniu do ostatnich wykupów typu *bailout* banków Crédit Lyonnais i Banco di Napoli.

Powołanie Europejskiego Instytutu Walutowego (EMI) we Frankfurcie na początku 1994 r. podnosi kwestię, czy banki będą nadzorowane na poziomie Unii Europejskiej. Nadzór może z powodzeniem być koordynowany w przyszłości na szczeblu UE z Frankfurtu, jest jednak wysoce nieprawdopodobne, że wszystkie zadania bankowych organów regulujących Unii będą koncentrowały się tutaj. Wynika to z tego, że organy regulujące potrzebują informacji rynkowych, które mogą uzyskać tylko pozostając blisko uczestników tegoż rynku. Informacje o bankach mających problemy zawsze najpierw dotrą do organów regulujących poprzez kanały nieformalne – kontakty rynkowe, regulatorzy nieformalni itp. – niż drogą oficjalną. Tak dzieje się z pewnością w przypadku konsekwentnie realizowanego oszustwa, kiedy to oficjalne sprawozdania banków dla organów nadzoru nie wykazują niczego podejrzanego. Umieszczenie, na przykład, portugalskiego nadzoru bankowego w przeważającej mierze we Frankfurcie zapewne nie będzie ani wydajnym, ani efektywnym sposobem regulowania portugalskiego systemu bankowego. Dlatego też centralizacja nadzoru Unii Europejskiej wydaje się być mało prawdopodobna. Centralizacja taka zaciemniłaby także interpretację doktryny TBTF: przykładowo, które banki byłyby „zbyt duże, by upaść” w kontekście UE? Naszym zdaniem należy oczekiwać, że koordynacyjna funkcja nadzoru UE będzie coraz silniej skupiała się w centrali, ale monitorowanie i bieżące ostrożnościowe działania regulacyjne wobec banków pozostaną nadal w gestii władz krajowych. Kwestia roli subsydiów rządowych w ratowaniu banków zagrożonych będzie również w przyszłości zależeć od decyzji władz poszczególnych krajów, chociaż Unia Europejska będzie w stanie stosować ograniczone sankcje.

Podsumowując, w przypadku przyszłych problemów sektorów bankowych w Europie nadal wydaje się prawdopodobne, że krajowe organy regulujące wykupią systemem *bailout* którykolwiek ze swoich banków „strategicznych”. Wiele banków regionalnych Europy pozostaje albo własnością władz lokalnych (np. Deutsche Sparkassen czy włoska Cassa's), albo ma wzajemną lub spółdzielczą strukturę własności. W tym

ostatnim przypadku bardzo prawdopodobne jest nadejście pomocy branżowej w celu powstrzymania upadku banku, o ile bank zagrożony nie będzie zbyt duży, kiedy to prawie na pewno włączy się rząd.

SPOŁECZNE KOSZTY UPADKU BANKU

Rozważyliśmy rolę banków strategicznych oraz reakcji organów regulujących na możliwy upadek tych instytucji. Część niniejsza zajmuje się kwestiami bardziej ogólnymi, związanymi ze społecznymi kosztami porażek banków (zobacz, na przykład, Gendreau i Prince, 1986).

Potencjalne koszty społeczne nagłego bankructwa banku obejmują jego wpływ na salda transakcji, pożyczkobiorców, system płatniczy i zaufanie do innych banków. Deponenci i inni wierzyciele bankrutujących banków mogą być zmuszeni do zaciągania pożyczek lub sprzedaży aktywów w celu ponownego zbilansowania struktury płynności lub innych elementów ryzyka swoich portfeli. Jeżeli takie reakcje prowadzą do ogólnego skurczenia się rezerw bankowych, a następnie do krachu kredytowego, wtedy spadek popytu globalnego może mieć poważny negatywny wpływ na gospodarkę. Tak z pewnością może się stać w przypadku dopuszczenia do upadku banku strategicznego w którymś z krajów europejskich, zwłaszcza w tych mniejszych. W dużych systemach gospodarczych, gdzie władze monetarne są w stanie utrzymać ogólny poziom rezerw bankowych, spadek popytu globalnego w wyniku porażki dużego banku będzie tylko niewiele większy od redukcji przypisywanej początkowej utracie zasobności.

Jeżeli upadek banku powoduje, że pożyczkobiorcy uzależnieni od tego banku tracą dostęp do kredytu, realna aktywność gospodarcza może ulec obniżeniu, gdyż pożyczkobiorcy będą zmuszeni do przerwania produkcji i projektów inwestycyjnych. Zasięg tego wpływu zależy oczywiście od dostępności alternatywnych źródeł kredytowania. W wielu przypadkach pożyczkobiorcy danego banku nie posiadają innych kontaktów bankowych i nie mają dostępu do rynków kapitałowych. Dlatego też znalezienie alternatywnego źródła kredytu może wymagać znaczącej ilości czasu i kosztów poszukiwania. Dla kontrpartnerów transakcji wymiany walutowej i na innych instrumentach pochodnych może okazać się niemożliwe zamknięcie swoich pozycji, co oznacza nadmierne zaangażowanie względem ryzyka stopy procentowej i wymiany walutowej. Spadek płynności na tych rynkach miałby zdecydowany wpływ na głównych operatorów tych rynków, tym bardziej że światowy obrót instrumentami pochodnymi koncentruje się wokół niewielu banków kluczowych.

Wpływ na system płatniczy

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat gwałtowne zmiany technologiczne, deregulacja oraz zauważalna tendencja do coraz większej zmienności cen aktywów przyczyniły się do eksplozji działalności finansowej, a co za tym idzie do wzrostu obrotów i wartości przepływów płatniczych zarówno na skalę krajową,

jak i międzynarodową. Jeżeli porażka banku jest przyczyną poniesienia straty (lub grozi spowodowaniem straty) przez kontrpartnerów w procesie rozliczeniowym, to może ona zachwiać systemem płatniczym. Następstwa upadku Bankhaus Herstatt przypominają, że nawet bankructwo stosunkowo małej instytucji może mieć poważne reperkusje dla wolumenu transakcji. Upadek Herstatt, 26 czerwca 1974 r. i jego zamknięcie przez niemieckie władze bankowe o 15.30 oznaczało dla kilkunastu kontrpartnerów kontraktów wymiany walutowej straty na saldach dolarowych, które miały być im wypłacone poprzez System Płatności Międzybankowych Izby Rozrachunkowej w Nowym Jorku (CHIPS) w zamian za salda w markach niemieckich, które zostały już wpłacone do banku Herstatt wcześniej tego dnia w Niemczech. Przez kilka dni obrót na tym rynku praktycznie zamarł. Herstatt, prowadzący rozległe transakcje na rynku wymiany walutowej i metali szlachetnych, poniósł straty w wysokości 1,2 miliarda DM. Po interwencji władz sytuacja została ostatecznie rozwiązana w ten sposób, że prywatni wierzyciele otrzymali pokrycie 65% swoich roszczeń, a banki niemieckie i zagraniczne oraz władze publiczne 55%.

Niektórzy komentatorzy twierdzili wówczas, że władze niemieckie chciały dać nauczkę spekulantom, jak również bankom zawierającym transakcje ze spekulantami. Najwyraźniej tak właśnie się stało, gdyż banki bardzo szybko przyjęły dużo bardziej defensywną politykę w kwestii transakcji wymiany walutowej. Upadek Herstatt spowodował również podyktowany ostrożnością odpływ eurodepozytów z wielu banków spoza liderów rynku. To, że wywołany sprawą Herstatt kryzys nie przerodził się w katastrofę na wielką skalę, może być częściowo przypisane reakcji organów regulujących. Prezesi banków centralnych na spotkaniu w Bazylei w lipcu 1974 r. wysunęli i przyjęli zasadę, że banki macierzyste (a w związku z tym i ich banki centralne) powinny ponosić odpowiedzialność za dobry stan swoich odgałęzień działających na świecie oraz, że władze nadzoru powinny zainteresować się tym, czy w istocie tak się dzieje. Była to pewnego rodzaju zapowiedź nadzoru skonsolidowanego.

Rozprzestrzenianie się

Większość upadków banków to odosobnione pojedyncze zdarzenia, które nie stanowią podstawy do udzielenia doraźnej pomocy w zakresie płynności, ani nie stwarzają zagrożeń dla stabilności systemu. Jeżeli bank jest mały, koszty infekcji przechodzą nie zauważone. Jednak porażki dużych banków niosą za sobą dużo większe ryzyko rozprzestrzenienia się. Rozprzestrzenienie się może nastąpić z następujących przyczyn:

- ❖ Wielu obserwatorów wiąże rozprzestrzenianie się z odpływami środków pieniężnych na skutek wycofywania wkładów z upadającego banku, który próbuje uzupełnić stan swoich środków poprzez upłynnianie aktywów, odcinając tym samym rezerwy od innych banków. W takim przypadku nie będzie problemu, o ile władze zdołają utrzymać ogólny poziom rezerw bankowych.

- ❖ Rozprzestrzenienie może nastąpić na skutek załamania się rozrachunków międzybankowych – międzybankowego ryzyka kredytowego – nawet jeżeli władze utrzymają ogólny poziom rezerw bankowych. Kiedy jeden bank bankrutuje, inne banki mogą znaleźć się w niebezpieczeństwie, jeżeli ich roszczenia wobec banku-bankruta stanowią zdecydowaną część ich kapitału; a biorąc pod uwagę fakt, że wielkość linii międzybankowych jest zwykle ściśle związana z wielkością banku-pożyczkobiorcy, strata będzie prawdopodobnie równa ogromnej części kapitału kontrpartniera w przypadku porażki dużego banku.
- ❖ Upadek banku może się rozprzestrzenić, jeżeli panuje przekonanie, że inne banki posiadają portfele aktywów podobne do banku-bankruta. Jest to oczywiście problem dużo poważniejszy dla banków dużych niż dla banków małych. Im większy bank, tym bardziej prawdopodobne, że jego porażka przyciągnie uwagę publiczną i podważy zaufanie do systemu w ogóle. Upadek dużego banku z pewnością może być postrzegany jako przekazujący informacje na temat stanu banków równorzędnych.

Pomimo powyższych rozważań trzeba jednak stwierdzić, że istnieją bardzo nieliczne dowody historyczne na rozprzestrzenianie się porażki na rynkach bankowych (zobacz Kaufman, 1994). Wydarzenia w USA w latach 30. wskazują na to, że rozprzestrzenianie się miało niepokonywany charakter, jednak działało się to w połączeniu z kurczeniem się ogólnych zasobów rezerw bankowych, co zdecydowanie pogarszało sytuację. Badania innych okresów nie dostarczają prawie żadnych dowodów na rozprzestrzenianie się, jednak wyniki te muszą być interpretowane w świetle faktu, że władze regulujące od dawna widocznie starają się zapobiegać rozprzestrzenianiu się kryzysom bankowym.

Poważne zagrożenie infekcją współczesnych rynków bankowych odnosi się prawdopodobnie do możliwych przyszłych „katastroficznych scenariuszy” na obszarach rynku instrumentów pochodnych. Obecnie środowiska bankowe i inwestycyjne pocieszają się, że eksplozja instrumentów pochodnych nie stanowi najmniejszego powodu do zmartwienia, ponieważ wszystkie pozycje są zabezpieczone operacjami typu *hedging* i poziom ryzyka netto związanego z taką działalnością jest ogólnie stosunkowo niski. To z pewnością jest prawdą w świecie idealnym, gdzie wszystkie pozycje można zamknąć równocześnie. Jak jednak pokazał „Czarny Poniedziałek”, w rzeczywistości bywa inaczej. Kiedy inwestorzy podejmują próby wycofania się z poszczególnych segmentów rynku *en masse*, system załamuje się. Taka sytuacja mogłaby zdarzyć się na rynku instrumentów pochodnych, biorąc pod uwagę poziom koncentracji tegoż rynku.

DORAŻNA POMOC W ZAKRESIE PŁYNNOŚCI

Dorażna pomoc w zakresie płynności może złagodzić społeczne koszty, które mogą być wynikiem nagłego zamknięcia banku (zobacz Guttentag i Herring, 1987, Herring, 1993, oraz Yu Yi, 1994). Jeżeli deponenci wierzą, że dorażna

pomoc w zakresie płynności zostanie udzielona, będą mniej skłonni do ucieczki w sytuacji postawienia zdolności banku do przetrwania pod znakiem zapytania.

- ❖ Jeżeli wypłacalny bank doświadczy szoku płynności, dorażna pomoc w tym zakresie pozwoli mu kontynuować operacje bez zakłóceń.
- ❖ Jeżeli bank jest niewypłacalny, dorażna pomoc w zakresie płynności daje organom nadzoru czas konieczny na podjęcie zorganizowanej i skutecznej akcji rozporządzenia majątkiem upadłego banku bez zakłóceń, unikając tym samym kosztów społecznych, które mogłyby powstać wskutek jego nagłego zamknięcia.

Porażka rynkowa a dorażna pomoc w zakresie płynności

Dlaczego rynek prywatny nie może udzielić dorażnej pomocy w zakresie płynności bankowi w kłopotach? Częściowo dlatego, że rynki roszczeń krótkoterminowych nie działają dobrze, kiedy istnieje duża niepewność co do wypłacalności potencjalnego pożyczkobiorcy. Banki, działając w ramach swoich indywidualnych możliwości, pozostają pod wpływem takich samych bodźców do zredukowania swojego zaangażowania w interesy z bankiem o kwestionowanej wypłacalności jak i pozostali klienci pozabankowi. Wykazaliśmy już, że tak jest z pewnością w USA przy obecnie obowiązujących ustawach FDICIA i FIRREA, o których wspominaliśmy wcześniej. Banki-wierzyciele mogą czasami przeprowadzić nagłej ucieczce, jak to miało miejsce w przypadku Continental Illinois.

Z drugiej strony, o czym świadczą wydarzenia wczesnych lat 90. w Japonii, banki często odsuwają interes własny na drugi plan, poczuwając się do wspólnego działania na rzecz szerzej pojętych interesów systemu bankowego w ogóle. Morgan Guaranty, na przykład, zorganizował grupę banków celem udzielenia pomocy w zakresie płynności bankowi Continental Illinois, kiedy ten po raz pierwszy znalazł się w trudnej sytuacji, chociaż kwoty te okazały się zupełnie nieadekwatne. Takie wysiłki na rzecz ratowania innych są zwykle, i nadal będą, organizowane i silnie promowane przez bank centralny. W Europie, na przykład, wsparcie systemu bankowego nadal wydaje się być powszechne. Niedawna porażka Banesto w Hiszpanii stanowiła wyraźną ilustrację tego, jak gwarancje wspomżenia płynności złożone przez bank centralny oraz zapewnienia, że system bankowy dostarczy wsparcia, nadal podkreślają duże znaczenie rynkowej pomocy dorażnej w zakresie płynności. Ta, oczywiście, z reguły jest udzielana dopiero po pośrednich lub bezpośrednich gwarancjach banku centralnego!

Główny problem tego rodzaju działania kolektywnego polega na tym, że jest ono niepewne. Sukces takiej akcji może zależeć od jednego lub dwóch banków przewodnich (zawsze banków strategicznych), które mogą być lub nie być w stanie pokonać konkurencyjnych odruchów pozostałych. Co więcej, działanie kolektywne jest najbardziej niepewne w sytuacji, kiedy z trudnościami boryka się duży bank, ponieważ im większy bank, tym większa kwotowo pomoc jest wymagana. Negocjacje mogą stawać się coraz bardziej czasochłonne i ciężkie. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku banku centralnego działającego jako pożyczkodaw-

ca ostatniej instancji, gdyż ten posiada wymagane środki, aby pomóc bankowi każdej wielkości (pod warunkiem, że bank ten potrzebuje środków w walucie krajowej).

Porażka rynkowa, która leży u podstaw publicznego działania w charakterze pożyczkodawcy ostatniej instancji, to problem uruchomienia kolektywnej akcji celem zmobilizowania olbrzymich kwot kredytu, które mogą być potrzebne dużemu bankowi na tyle szybko, aby zdażyć zaspokoić potrzeby tego banku. Dobrze znany przypadek Bank of New York, gdzie załamanie się systemu komputerowego doprowadziło do wykazania przez ten bank niedoboru w wysokości 23,6 mld dolarów na zamknięcie dnia, jest ekstremalnym, ale ważnym przykładem. W tym przypadku kwota była tak duża, a potrzeba pomocy tak pilna, że niemożliwe było potwierdzenie wypłacalności banku przed przyznaniem mu tej pomocy.

Kryteria wypłacalności do udzielenia doraźnej pomocy w zakresie płynności

Tradycyjna zasada udzielania doraźnej pomocy w zakresie płynności stanowi, że władze (pożyczkodawcy ostatniej instancji) kredytują tylko banki wypłacalne. Jest to zawarte w statutach wielu banków centralnych. Rozumowanie jest proste. Jeżeli bank jest niewypłacalny, wtedy pomoc w zakresie płynności nie umożliwi mu przetrwania⁸⁾. Praktyka jednak nie zawsze to potwierdza. Pożyczkodawcy ostatniej instancji udzielali kredytów instytucjom niewypłacalnym przy licznych okazjach, na przykład, w USA instytucjami takimi były: Franklin National, First Pennsylvania i Continental Illinois; w Wielkiej Brytanii – Johnson Matthey; w Kanadzie – Canadian Commercial i we Włoszech – Banco Ambrosiano. W rezultacie rynki wykazują tendencję do interpretowania znaczących kwot kredytów udzielanych przez pożyczkodawcę ostatniej instancji jako wyznacznika tego, że bank otrzymujący pomoc jest prawdopodobnie niewypłacalny, a nie odwrotnie. Duży bank, który zostanie przez rynek zidentyfikowany, że pożycza od banku centralnego więcej niż kwoty rutynowe, naraża się na poważne ryzyko, że otoczenie szybko zorientuje się, iż może on uzyskać kredyt już tylko od banku centralnego.

Ogólnie rzecz biorąc, pożyczkodawcy ostatniej instancji kredytują instytucje niewypłacalne po części dlatego, że wypłacalność jest często trudna do ustalenia w bardzo krótkim czasie. Poważne problemy z płynnością mogą wystąpić jako rezultat jakiegoś zdarzenia, które zakwestionowało wypłacalność banku. Co istotniejsze, pożyczkodawca ostatniej instancji może zdecydować się na przyznanie doraźnej pomocy w zakresie płynności nawet jeżeli wie, że dany bank jest niewypłacalny, w celu zapobieżenia potencjalnie poważnym kosztom społecznym jego nagłego zamknięcia. Społeczne koszty nagłego zamknięcia byłyby prawdopodobnie tak samo wysokie w sytuacji, gdy dany bank jest niewypłacalny jak i wtedy, gdy brak mu płynności.

Chociaż precedens stworzony przez udzielanie pomocy bankowi niewypłacalnemu może zwiększyć problem ryzyka moralnego, kiedy skonfrontujemy go z wyraźnym i obecnym niebezpieczeństwem nieuchronnego kryzysu, rozważania na temat potencjalnych korzyści większej dyscypliny rynkowej bankowców wydają się niezmiennie zanikać. Co pozostaje wyraźnie widoczne to fakt, że w obliczu poważnych konsekwencji systemowych mogących wynikać z potencjalnego upadku banku strategicznego, gwarancje i/lub zobowiązania rządowe doprowadzą do udzielenia doraźnej pomocy w zakresie płynności niezależnie od tego, czy bank jest wypłacalny, czy nie. Powyższe przykłady potwierdzają również tezę, że banki, które są postrzegane jako „strategiczne” w określonym kontekście rynkowym (np. Canadian Commercial i jego znaczenie w pewnej gospodarce regionalnej oraz Johnson Matthey i jego rola na londyńskim rynku metali szlachetnych), również otrzymują pomoc w zakresie płynności, nawet będąc niewypłacalnymi. Nie wydaje się istnieć żadna oczywista przyczyna, dla której należałoby wierzyć, że ta tendencja się nie utrzyma.

KANDYDACI DO OCHRONY

Banki centralne będą prawdopodobnie kontynuować politykę niepewności związanej z udzielaniem doraźnej pomocy w zakresie płynności. Będą one nadal pozostawały zdecydowanie przeciwne udzielaniu wyraźnych gwarancji *ex ante*, gdyż żaden organ regulujący nie życzyłby sobie osłabienia dyscypliny rynkowej (ryzyko moralne); banki centralne nie będą również chciały zobowiązywać się do przyszłych działań, których być może później będą wolały nie podejmować. Taka polityka niepewności będzie więc nadal dawała (niektórzy twierdzą, iż nie gwarantowaną) przewagę nad konkurencją największym bankom.

Deponenci (oraz „rynek”) będą nadal formułować swoje własne oczekiwania w kwestii tego, które banki mają szansę na ratunek w trudnej sytuacji. Deponenci będą wiedzieć, że chociaż władze poddadzą rozważanie wiele czynników, takich jak: kondycja banku, przyczyna kłopotów, perspektywy poprawy czy stan gospodarki, czynnikiem decydującym pozostanie rozmiar potencjalnych kosztów rozprzestrzenienia się negatywnych zjawisk w przypadku nieudzielenia pomocy. Jaki byłby możliwy wpływ na zaufanie publiczne do banków w ogóle? Które banki mogłyby być zagrożone? Czy nagłe zamknięcie banku mogłoby narazić zagranicznych deponentów na straty i narazić na szwank zewnętrzną pozycję finansową kraju? Wynik jest oczywisty. Deponenci nadal będą mieli największe szanse na ochronę swoich interesów w dużym banku. Tę tezę doskonale ilustruje reakcja władz na porażkę Continental Illinois w 1984 r. Na początku roku 1984, przed masowym odpływem środków z Continental Illinois, korporacja FDIC wprowadziła nowy program w celu poprawy dyscypliny rynkowej poprzez nałożenie na nie ubezpieczonych deponentów ryzyka. W okresie od 16 marca do 4 maja 1984, stosując nową procedurę, zamknięto siedem małych banków amerykańskich, co w istocie naraziło na straty deponentów nie ubezpieczonych we wszystkich tych przypadkach, kiedy aktywa banku-bankruta nie pokrywały jego zobowiązań. Jednakże

w obliczu konsekwencji spowodowania strat deponentów Continental Illinois (w tym czasie ósmego co do wielkości banku USA), dotychczasowe podejście władz regulujących załamało się. Było to tłumaczone tym, iż władze te zachęcały nie ubezpieczonych deponentów Continental Illinois do pozostawienia w nim swoich środków i w związku z tym czuły się zobligowane do pokrycia ich strat.

Chociaż ostatnie akty prawne USA zostały wprowadzone, aby zachęcać do rynkowych rozwiązań problemów banków, kiedy zagrożony jest bank strategiczny, władze najprawdopodobniej zapewnią ochronę deponentom nie ubezpieczonym i innym wierzycielom. Najistotniejszym celem każdego banku centralnego jest zapewnienie funkcjonowania bezpiecznego i solidnego systemu bankowego, opartego na zaufaniu publicznym. Tirole (1994) oraz Dewatripont i Tirole (1995) sugerują, iż częściowym rozwiązaniem problemu TBTF mogłoby być wprowadzenie limitów lub reasekuracji na pokrycie ryzyka kontrpartniera na rynkach międzybankowych. Nawet wtedy jednak od banków centralnych niezmiennie będzie się oczekiwać, że przyjdą z pomocą każdej instytucji, której upadek mógłby doprowadzić do reperkusji systemowych. Postawa sugerowana przez prawodawstwo USA oraz podobne poglądy zauważane w większości europejskich systemów bankowych stanowią przesłanie dla mniejszych i średniej wielkości banków, że pieniądze publiczne nie będą już tak często jak dawniej wykorzystywane do ratowania borykających się z trudnościami instytucji.

POSTĘPOWANIE BANKU ANGLII W PRZYPADKU PORAZEK BANKÓW⁹⁾

Przedstawiliśmy wcześniej kilka wybranych aspektów podejścia Banku Anglii do zachowania się w sytuacji porażki banku. Po USA władze Wielkiej Brytanii stosują jedno z najbardziej „rynkowych” podejść do kwestii radzenia sobie z potencjalnymi i faktycznymi upadkami banków (czyli tzw. „zarządzania kryzysami”). W ramach Unii Europejskiej Bank Anglii prawie na pewno cechuje najwyższy stopień „orientacji rynkowej” w postępowaniu względem porażek banków wśród wszystkich pozostałych systemów europejskich.

W tej części opisane zostaną sposoby, w jakie Bank Anglii radził sobie z kryzysami bankowymi na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat. Po pierwsze, przedstawione zostanie ogólne podejście Banku Anglii w tym czasie oraz do konkretnych typów porażek. Po drugie, naświetlone zostaną istotne aspekty filozofii Banku Anglii w tym zakresie, jego pragmatyzm i charakter ewolucyjny. Poprzez pojęcie „pragmatyczny” rozumiemy, że Bank podchodzi do każdego przypadku indywidualnie i rozważa wszystkie istotne elementy „polityczne”, z opinią publiczną włącznie. Podejście Banku podlega także ewolucji. Warunki brytyjskiego krajowego i międzynarodowego rynku finansowego oraz własna wolnorynkowa filozofia Banku ewoluowały znacznie w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat. Na przykład poglądy rządów na interwencję państwa ulegały i nadal ulegają zmianom. Obecny etos wolnego rynku, będący motorem działania brytyjskich bankowców, uczyniłby powtórkę akcji ratunkowej typu

„szalupa” dla banków drugorzędnych z lat 1973–1974 bardzo mało prawdopodobną; tego rodzaju operacja wczesnej pomocy niezbyt przystaje do obecnego, wolnorynkowego sposobu myślenia w bardzo konkurencyjnym systemie.

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat Bank Anglii musiał zająć się następującymi sytuacjami kryzysowymi:

- ❖ kryzys banków drugorzędnych w latach 1973–1975,
- ❖ porażka Johnson Matthey Bankers (JMB) w 1984 roku,
- ❖ zamknięcie BCCI w roku 1991,
- ❖ kryzys „minibanków” drugorzędnych na przełomie lat 1991/1992,
- ❖ kryzys Barings z 1995 roku.

Każdy z tych kryzysów był inny. Dale (1994) szczegółowo opisuje podejście Banku do każdego z nich.

We wczesnych latach 70., po okresie liberalizacji (wynikającej z podjętych w 1971 r. środków Kontroli Kredytowej i Konkurencji), kilka tzw. „drugorzędnych” lub „peryferyjnych” banków bardzo szybko rozwinęło swoje akcje kredytowe dla firm zajmujących się nieruchomościami. W roku 1973 nastąpił spadek cen nieruchomości (po zaostrzeniu polityki pieniężnej) i zaufanie do sektora bankowego zostało mocno zachwiane. Wywołało to masowy odpływ depozytów hurtowych. W efekcie Bank Anglii utworzył wspólną inicjatywę płynności (Banku Anglii oraz głównych banków kliringowych), która od tej pory była znana pod nazwą „szalupy” lub „łodzi ratunkowej”. Celem było przejęcie utraconych depozytów banków drugorzędnych (tj. tych banków drugorzędnych, które nie były niewypłacalne) przez banki kliringowe aż do momentu, kiedy zaufanie do sektora bankowego zostanie odbudowane. Ryzyko kredytowania podzielone zostało pośród wszystkich członków szalupy. Wysokość udziału Banku Anglii zarówno we wsparciu finansowym, jak i w ryzyku ustalono na 10%.

Kryzys banków drugorzędnych można podzielić na trzy fazy (Dale, 1994). W fazie pierwszej (od listopada 1973 do marca 1974) problem był postrzegany jako dotyczący głównie płynności. W fazie drugiej (od marca do grudnia 1974) kryzys płynności dla niektórych banków drugorzędnych przekształcił się w kryzys wypłacalności na skutek spadku cen nieruchomości. W takich przypadkach Bank Anglii chronił deponentów poprzez przyjmowanie cesji zadłużenia. Uwarunkowania systemowe były również obecne w tej fazie, ze względu na coraz bardziej chwiejne międzynarodowe środowisko finansowe po upadku niemieckiego Herstatt Bank i amerykańskiego Franklin National. W trzeciej i ostatniej fazie (od stycznia 1975 i później) Bank Anglii był szczególnie zaniepokojony stanem zaufania partnerów zagranicznych do Londynu. Podczas tej fazy Bank Anglii zaangażował się w wiele różnych operacji pomocowych poza akcją „szalupy”¹⁰⁾.

Przyczyny problemów JMB (1984) tkwiły w wysoce skoncentrowanej i nie zabezpieczonej akcji kredytowej. Chociaż JMB był stosunkowo małym bankiem, Bank Anglii zdecydował, że nie należy pozwolić mu upaść. Uzasadnienie tej decyzji miało charakter głównie systemowy. Międzynarodowe środowisko finansowe było osłabione w wyniku porażki amerykańskiego banku Continental

Illinois, która miała miejsce wcześniej tego samego roku. JMB był również liczącym się graczem na londyńskim rynku metali szlachetnych; Bank Anglii nie chciał stanąć przed problemem organizowania pomocy w zakresie płynności w zlocie. Pod uwagę brano również reputację Londynu jako centrum finansowego, gdyby bankowi JMB, który przyjmował depozyty w zlocie od zagranicznych rządów i banków centralnych, pozwolono zbankrutować.

W rezultacie zastosowano następujący pakiet wspierający:

- ❖ firma macierzysta wniosła 50 mln £ do JMB, które następnie sprzedano Bankowi Anglii za 1 £;
- ❖ Bank Anglii udzielił JMB kompensaty w wysokości do 150 mln £ na pokrycie strat w księdze kredytów komercyjnych;
- ❖ Kontrkompensaty w wysokości do 75 mln £ udzieliły główne banki komercyjne oraz inni członkowie rynku złota;
- ❖ Bank Anglii złożył depozyt w wysokości 100 mln £ w JMB, który następnie został zamieniony na kapitał.

Upadek BCCI był bardzo szeroko komentowany. Rosnący niepokój w związku z sytuacją i poczynaniami BCCI doprowadził w roku 1987 do powołania przez Bank Anglii kolegium organów regulujących. W odpowiedzi na coraz bardziej pogarszające się sprawozdania BCCI, Bank Anglii nakazał firmie Price Waterhouse (PW) przeprowadzenie dochodzenia w sprawie funkcjonowania BCCI na mocy sekcji 41 Prawa Bankowego Wielkiej Brytanii z 1987 roku. Raport PW wykazał dowody popełniania zakrojonych na szeroką skalę oszustw, sięgających kilka lat wstecz. BCCI został zamknięty w lipcu 1991 roku.

Sprawa BCCI miała kilka wyróżniających cech charakterystycznych w porównaniu z innymi porażkami banków brytyjskich, które omawialiśmy. Po pierwsze, BCCI miał strukturę organizacji wielonarodowej. W efekcie Bank Anglii musiał współpracować z innymi stronami zainteresowanymi. Po drugie, funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji nie znalazła zastosowania w odniesieniu do BCCI. Po trzecie, ponieważ BCCI był w głównej mierze finansowany poprzez depozyty detaliczne, nie istniało bezpośrednie zagrożenie systemowe¹¹. Chociaż Bank Anglii starał się wyodrębnić operacje brytyjskie BCCI (mając na względzie ochronę depozytów brytyjskich), nie udało mu się jednak tego osiągnąć z powodu różnych kwestii technicznych nie pozwalających na odrębne zarejestrowanie działalności brytyjskiej BCCI.

Upadek BCCI przyczynił się do wywarcia presji na sektor banków drugorzędnych. W okresie od połowy roku 1990 do wiosny 1991 r. cztery małe banki musiały zaprzestać działalności z powodu trudności finansowych, powstałych na skutek ogólnego wycofywania wkładów (zwłaszcza przez władze lokalne) z mniejszych banków. Kurczenie się rynku depozytów hurtowych przybrało na sile w lipcu 1991 r., wraz z zamknięciem BCCI oraz rosnącym niepokojem co do wpływu recesji na wartości nieruchomości stanowiących zabezpieczenie kredytów. Dochodząc do wniosku, że istnieje zagrożenie stabilności systemu, Bank Anglii zdecydował się udzielić szerokiego wsparcia w zakresie płynności po raz pierwszy

od 1973/1974 roku. Inaczej jednak niż na przełomie lat 1973/1974, banki klirinżowe tym razem dały wyraźnie do zrozumienia, iż nie zamierzają ryzykować swego własnego kapitału w żadnej akcji ratunkowej typu „szalupa”. Kolejna różnica w stosunku do wydarzeń przełomu 1973/1974 polegała na tym, że Bank Anglii stanowczo postanowił utrzymać swoją operację pomocową w tajemnicy.

Ostatnia, a zarazem bardzo szeroko komentowana porażka bankowa to kryzys Barings z roku 1995. W momencie, kiedy odkryto skalę strat banku Barings na rynku instrumentów pochodnych, Bank Anglii, wspólnie z innymi instytucjami brytyjskimi, rozważał możliwości skonstruowania jakiegoś pakietu ratunkowego. We wczesnym stadium Bank Anglii zdecydował, że Barings nie spełnia kryteriów własnych Banku Anglii udzielenia pomocy finansowej. Niemniej Bank Anglii podjął próbę zorganizowania akcji ratunkowej sektora prywatnego, mając na względzie potencjalny uszczerbek na reputacji Londynu. W końcu jednak Barings został postawiony w stan zarządu przymusowego, ponieważ okazało się, że nie jest w stanie pokryć swoich pozycji w instrumentach pochodnych. Prowadzone przez Barings interesy zostały następnie nabyte przez Internationale Nederlanden Group (ING), bank holenderski, za symboliczną kwotę 1 £. Niemalże natychmiast po upadku Barings kilka małych banków rembursowych (*merchant banks*) Wielkiej Brytanii doświadczyło niedoboru środków i Bank Anglii wspomógł je (za pośrednictwem banków klirinżowych – *clearing bank*), pełniąc rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji (*Lender of the Last Resort* – LLR).

Przykłady te potwierdzają fakt, że Bank Anglii generalnie uruchamia program LLR tylko wtedy, kiedy wyraźnie występuje ryzyko systemowe wynikające z możliwości rozprzestrzenienia się zjawisk negatywnych, ryzyko zainfekowania całego systemu finansowego. Bank, oceniając sytuację, bierze pod uwagę warunki finansowe w kraju i za granicą w powiązaniu z charakterem banku zagrożonego. Warto zauważyć, że wielkość i doktryna TBTF nie odgrywały istotnej roli w przypadkach stosowania funkcji LLR przez Bank Anglii w ostatnich latach. Dale (1994, s. 11) ujmując to w sposób następujący: „Bank preferuje zatem raczej zasadę «zbyt ważny, by upaść» niż doktrynę «zbyt duży, by upaść»”. Bank Anglii zwraca również uwagę na potencjalny destrukcyjny wpływ upadku banku na reputację Londynu jako centrum finansowego.

Udzielając wsparcia, Bank Anglii ogranicza swoją pomoc do zapewnienia tymczasowej płynności. Kiedy tylko jest to możliwe, stara się najpierw (bez angażowania swoich funduszy) wyczerpać wszelkie dostępne opcje rozwiązań komercyjnych. Bank Anglii dba także o to, aby nie być przewidywalnym w decydowaniu, czy udzielić wsparcia, czy nie. Nie ma żadnego „spisu reguł” *ex ante*, który określałby kiedy, gdzie i jaka pomoc może zostać przyznana.

Na terenie Wielkiej Brytanii daje się zauważyć rosnącą niechęć sektora bankowego do angażowania się w operacje ratunkowe. Jak zostało to wyjaśnione wcześniej, jest to wynikiem „etosu wolnorynkowego” oraz nasilającej się konkurencji. Niemniej nadal można liczyć na wsparcie branżowe (jak w przypadku Barings) w sytuacji, kiedy zagrożona jest reputacja Londynu.

Bank Anglii stosuje niezłomną zasadę oficjalnej interwencji, która mówi, iż wszelka pomoc powinna być udostępniana „na warunkach na tyle karnych, na ile to możliwe bez przyspieszania upadku, którego staramy się uniknąć” (zobacz Dale, 1994, s. 13). W przypadku strat, te – według założeń polityki LLR – obciążają najpierw akcjonariuszy. Pomoc Banku Anglii z reguły jest udzielana pod warunkiem, że widoczne jest wyjście z sytuacji: bank otrzymujący pomoc musi odzyskać status samofinansującego się w rozsądnym czasie. Bank Anglii stara się również utrzymywać swoje wsparcie w tajemnicy, aż do momentu, kiedy zagrożenie systemowe przestanie istnieć.

Dale (1994, ss. 13 i 24) omawia kilka innych, ważnych kwestii związanych z działaniem Banku Anglii w charakterze LLR. Na przykład nie ma jasności co do tego, gdzie leżą granice oficjalnej interwencji¹²⁾. Bank Anglii, przykładowo, stworzył wrażenie, że nie interweniowałby w przypadku firmy nie-bankowej. Widzieliśmy również, że funkcja LLR może być wykorzystywana na różnych poziomach. Na przykład sam zagrożony bank może zostać ocalony; albo też – z drugiej strony – może dojść do jego upadku, a wsparcie udzielane jest wtedy innym instytucjom dotkniętym tym wydarzeniem. Które z tych rozwiązań jest najlepsze w danej sytuacji, pozostaje w głównej mierze kwestią osądu politycznego.

Zgola odrębną kwestią jest traktowanie banków zagranicznych. Bank Anglii ma bardzo ograniczone możliwości zapobiegania sytuacjom, w których problemy banku macierzystego rozprzestrzeniają się na jego brytyjskie oddziały¹³⁾. Chociaż Bank Anglii ma prawo interweniowania w przypadku zagranicznych firm zależnych działających na terenie Wielkiej Brytanii, w praktyce wydaje się prawdopodobne, że Bank będzie raczej oczekiwał od banku macierzystego lub jego banku centralnego, iż ten dostarczy potrzebnego wsparcia¹⁴⁾.

Istotną cechą filozofii Banku Anglii jest to, iż przesłanki systemowe (oraz reputacja Londynu jako centrum finansowego) stanowią najwyższy priorytet. Bank nie traktuje ochrony konsumentów jako czynnika najważniejszego przy podejmowaniu decyzji, czy należy uruchomić LLR. Systemy ubezpieczenia wkładów postrzegane są jako pewnego rodzaju środek ochrony konsumentów. Niemniej Bank musi równocześnie liczyć się z opinią publiczną i polityczną. W praktyce, każdy przypadek jest analizowany indywidualnie.

Przy postępowaniu wobec porażki banku Bank Anglii, jak inne banki centralne, staje przed kilkoma możliwymi rozwiązaniami i musi dokonać dobrego osądu. W obliczu nadciągającego upadku banku istnieje obszerna lista opcji zachowania się wobec tego faktu. Bank Anglii zawsze jako pierwszą wybiera opcję poszukiwania „rozwiązania rynkowego” (jak w przypadku Barings). To oznacza znalezienie innych instytucji, które byłyby skłonne do przejęcia zagrożonego banku. Zarówno w przypadku tej, jak i innych opcji z reguły jest bardzo niewiele czasu i Bank musi działać szybko. Bank Anglii staje również przed „problemem marketingowym”: jak efektywnie sprzedać bank, którego wartość załamała się (choćby tylko tymczasowo). Pozostają także praktyczne problemy określenia wysokości rzeczywistej straty i pokrycia jej.

Drugim z kolei rozwiązaniem stosowanym przez Bank Anglii (jeżeli całkowicie rynkowe wyjście z sytuacji nie jest możliwe) jest rozważenie pewnej formy oficjalnej interwencji celem uzupełnienia roli rynku. Przykładowo, władze udzielają pewnego rodzaju kompensaty lub gwarancji na poparcie rozwiązania rynkowego. Ten sposób postępowania nie angażuje pieniędzy banku centralnego, z wyjątkiem pewnej formy zobowiązania ewentualnego. Należy zauważyć, iż w niektórych krajach (nie w Wielkiej Brytanii) fundusze ubezpieczania wkładów zawierają w sobie pewien element finansowania typu „czynić dobro ukradkiem”. To ostatnie oznacza sprawowanie nadzoru prewencyjnego poprzez, na przykład, udzielenie gwarancji lub kompensaty w celu zapobieżenia porażce.

Trzecia i najmniej preferowana opcja dla Banku Anglii to nabycie banku zagrożonego za symboliczną kwotę. Przy wyborze tej alternatywy zmiana własności jest wyraźna. Bank Anglii w efekcie „przyznaje publicznie”, że dany bank zbankrutował i teraz posiada gwarancje banku centralnego. Trzy istotne problemy wiążą się z zastosowaniem tej polityki:

- ❖ Bank Anglii nieuchronnie zmierza do „politycznego fiaska”, gdyż pieniądze podatników są przeznaczane na wykup banku.
- ❖ Bank Anglii staje się odpowiedzialny za zarządzanie tym bankiem, a przecież bankowcy banku centralnego nie są bankowcami komercyjnymi.
- ❖ Według zasad Unii Europejskiej udzielenie pomocy państwowej zagrożonej instytucji sektora prywatnego jest traktowane jako „nieuczciwa konkurencja” (vide kwestia *Crédit Lyonnais* we Francji). Ponieważ bank centralny musi działać szybko, kiedy bank popada w kłopoty nacechowane potencjalnym ryzykiem systemowym, nie ma on czasu na wystąpienie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *ex ante*. Zwykle bank centralny musi podejmować tego rodzaju decyzje niemalże z dnia na dzień.

Jak dotąd, te trzy alternatywne opcje dotyczyły w głównej mierze mniejszych banków brytyjskich. W przypadku dużego czy „strategicznego” banku w poważnych kłopotach wydaje się prawie pewne, że Bank Anglii w takiej czy innej formie zadziała jako LLR. Niemniej Bank nigdy nie ujawni (i prawdopodobnie sam nie zna tak zupełnie do końca) dokładnych okoliczności, w których wkroczy do akcji oraz jak zastosuje LLR. Można sądzić, że w tego rodzaju sytuacji Bank Anglii życzyłby sobie widzieć pewnego rodzaju „rozwiązanie wypracowane” razem z bankiem zagrożonym.

Jak widzimy, rosnąca konkurencja, deregulacja oraz strukturalne zmiany w Wielkiej Brytanii i międzynarodowych systemach finansowych pomogły ukształtować i zmienić filozofię Banku Anglii w kwestii wspierania banków zagrożonych. Bank Anglii stał się bardziej zorientowany na rynek w swoim podejściu do kryzysów bankowych. Coraz bardziej też Bank przybliża się do powtórzenia zdefiniowania ustaleń dotyczących przyjmowania depozytów, podyktowanych zmianami strukturalnymi. Niedawne fuzje (np. *Lloyds* i *Cheltenham and Gloucester Building Society*) oraz przekształcenia towarzystw budowlanych w banki (jak np. *Abbey National*) stanowią ilustrację tych zmian. Duże banki nie

są już teraz „wszystkie takie same”, niekoniecznie też pochodzą z „tradycyjnego” sektora rozliczeniowego. W takich warunkach Bank Anglii ciągle koryguje swoją filozofię, która nadal opiera się na potrzebie zachowania elastyczności polityki po to, aby podejmować takie działania, jakie dyktują warunki w danym momencie. Coraz bardziej nieuniknione wydaje się zdecydowanie bardziej wolnorynkowe podejście do postępowania wobec porażek banków w Wielkiej Brytanii.

WNIOSKI

Niniejszy referat skoncentrował się na roli banków centralnych w zarządzaniu porażkami banków. Widać wyraźnie, że reakcje banków centralnych na te porażki uwzględniają obie doktryny czy uwarunkowania polityczne: „zbyt duży, by upaść” i „zbyt ważny, by upaść”. Reputacja centrum finansowego lub krajowego systemu finansowego może być również czynnikiem brany pod uwagę w tego rodzaju działaniach wspierających. We wszystkich krajach kwestie ryzyka systemowego odgrywają ważną (choć niekoniecznie wyłączną) rolę przy podejmowaniu przez bank centralny decyzji o udzieleniu wsparcia. W USA wydaje się obowiązywać określona polityka odchodzenia od „ratowania” banków zagrożonych przez organy regulujące. To może również okazać się konieczne w Japonii; natomiast dużo mniej oznak tego rodzaju zmiany polityki obserwuje się na głównych europejskich kontynentalnych rynkach bankowych. W Wielkiej Brytanii zauważono także silne tendencje w kierunku większej orientacji rynkowej w postępowaniu wobec upadków banków.

Referat niniejszy nie omawiał przyczyn upadków banków (zobacz np. Williamson, 1988, Heffernan, 1995), powodów masowych ucieczek od banków (zobacz np. Jacklin i Bhattacharya, 1988) ani wyjaśnień (szerszych) kryzysów finansowych (zobacz np. Portes i Swoboda, 1987, oraz Davis, 1990). Nie poświęcił on również uwagi prewencyjnym technikom nadzoru, takim jak adekwatność kapitału. Wiele dokładniejszych prac (a nie przytaczanych w tym referacie) podjęto również na innych pokrewnych obszarach, jak na przykład doraźna pomoc w zakresie płynności na rynkach bankowych (zobacz Herring, 1993).

Głównym przedmiotem zainteresowania było, jak banki centralne w praktyce radzą sobie z porażkami banków. W tej części końcowej możemy zacząć stawiać polityczne i normatywne pytania. Pierwsza i prawdopodobnie najbardziej zasadnicza kwestia to fakt, że ostatnie opracowania (zobacz np. Kaufman, 1994) sugerują, iż ryzyko rozprzestrzeniania się, ryzyko systemowe jest w większym stopniu mitem niż rzeczywistością. Kaufman (1994, s. 143) formułuje następujący wniosek: „...nie ma dowodów na poparcie szeroko rozpowszechnionego przekonania, że, nawet przy braku ubezpieczenia wkładów, zjawisko rozprzestrzeniania się jest rodzajem holokaustu, który może zrujnować wypłacalne banki, system finansowy, a nawet cały system makroekonomiczny w stylu przewracających się kostek domina”. Większość bankowców banków centralnych Europy i Japonii może nie popierać w pełni tego amerykańskiego punktu widzenia, sądząc po podejmowanych przez nich działaniach.

Przyczyna tej różnicy w sposobach patrzenia może wynikać częściowo z systemu ubezpieczania wkładów w USA. Ta instytucjonalna cecha amerykańskiego rynku bankowego sprawiła prawdopodobnie, że banki USA są mniej narażone na rozprzestrzenianie się odpływy środków niż banki w Wielkiej Brytanii i innych krajach. Dale (1994, s. 15) sugeruje, iż innym czynnikiem mającym wpływ na taki właśnie pogląd panujący w USA może być fakt, że „...literatura akademicka z jakiegoś powodu nie zdołała uchwycić charakterystycznych cech ryzyka banków oraz tendencji do udzielania się porażki jednego banku innym”. Nie będziemy zajmować stanowiska w tej konkretnej sprawie, zauważyć jednakże należy, iż efektywny prewencyjny nadzór powinien między innymi ograniczyć prawdopodobieństwo ryzyka systemowego. Brak dowodów empirycznych na wystąpienie ryzyka systemowego oraz infekcji środowiska bankowego *ex post* może być po prostu dowodem na istnienie efektywnego, zapobiegawczego (*ex ante*) nadzoru (którego składnikami są doktryny TBTF i TITF). Z definicji wynika, iż materializacji ryzyka systemowego przypisuje się bardzo niski stopień prawdopodobieństwa.

We wszystkich jurysdykcjach bankowych postępowanie wobec porażek banków oraz związane z tym doktryny TBTF i TITF stanowią kluczowe kwestie polityczne. Dyscyplina rynkowa wyraźnie wymaga, aby instytucja LLR nie była wykorzystywana w charakterze pożyczkodawcy pierwszej instancji; to jest jedna z podstawowych funkcji efektywnego (i wydajnego) nadzoru. W miarę coraz silniejszej integracji rynków bankowych ciągłemu zacieraniu się będą ulegać granice pomiędzy bankami strategicznymi a bankami drugiej kategorii. Doktryny TBTF i TITF mogą być inaczej (niż w poszczególnych krajach) interpretowane w szerszym kontekście rynku regionalnego czy globalnego. Duże i ważne w skali kraju banki mogą nie zostać tak samo zakwalifikowane na szczeblu, na przykład zintegrowanego rynku Unii Europejskiej. W przyszłym zintegrowanym systemie banków centralnych UE wydaje się mało prawdopodobne, aby poszczególne kraje były skłonne poświęcić swoje własne strategiczne czy ważne banki w imię wyższych celów utrzymania unijnej dyscypliny rynkowej.

Obecnie kolejną kluczową kwestią wydaje się być to, iż istnienie systemów ubezpieczania wkładów, polityka TBTF i TITF banków centralnych na szczeblu rządów krajowych oraz brak efektywnej kontroli przedsiębiorstw bankowych na wielu rynkach bankowych razem wzięte przyczyniają się do potencjalnego osłabienia dyscypliny rynkowej. W szczególności działanie tych czynników redukuje siłę bodźców do zwiększania wydajności produkcyjnej w bankowości¹⁵. Zagrożenie ryzykiem moralnym staje się integralną częścią systemu. Ponieważ te zyski na wydajności są głównym ekonomicznym celem deregulacji, pojawia się oczywisty dylemat polityczny. Jest to obszar, na którym kreatorzy polityki będą coraz częściej musieli stawiać pytanie, czy banki stają się „mniej wyjątkowe” i, w związku z tym, w mniejszym stopniu podlegające tego rodzaju interwencjom organów regulujących. Tymczasem Goodhart i Schoenmaker (1994, s. 2) stwierdzają: „...podtrzymujemy założenie

nie, iż takie akcje ratunkowe banków będą nadal kontynuowane". Taki też pogląd, praktyczny i pragmatyczny, wydaje się wynikać z obecnych badań i obserwacji.

E.P.M. Gardener, P. Molyneux

Przypisy

- ¹⁾ Niniejszy referat powstał na podstawie roboczej wersji wykładu przedstawionego przez autorów w ramach projektu badawczego, przeprowadzonego przez Mini-Forum przy Université Paris-X Nanterre w Paryżu, finansowanego przez rząd francuski (przez Commissariat Général du Plan). Referat ten sięga również do innych niedawnych prac jego autorów zawartych w: Gardener [w] Norton (1991, rozdz. 6) oraz w: Norton *et al* (1994, rozdz. 6).
- ²⁾ Wskaźnik dźwigni jest definiowany jako stosunek kapitału I kategorii (obejmującego kapitał akcyjny zwykły oraz niekumulujące bezterminowe akcje własne uprzywilejowane minus aktyw idealny, czyli tzw. *goodwill*) do skonsolidowanych aktywów średnich.
- ³⁾ Definiowany jako zwykłe akcje własne plus bezterminowe akcje własne uprzywilejowane minus wartości niematerialne i prawne.
- ⁴⁾ Zobacz Sinkey (1992), ss. 198–199.
- ⁵⁾ Limity dotyczące części procentowej aktywów tych funduszy, które mogą być inwestowane w akcje, zostały również usunięte.
- ⁶⁾ Niektóre banki w przeszłości unikały zmniejszania dywidendy poprzez realizowanie zysków z tytułu przyrostu wartości kapitału posiadanych przez nie akcji, aby zwiększyć zyski netto. Historycznie rezerwy z tytułu przeszacowania wartości akcji pozostają najbardziej zmiennym elementem kapitału banku. Ministerstwo Finansów ogłosiło w lutym 1993 r., że banki nie powinny polegać na przeszacowaniach rezerw posiadanych akcji w celu osiągania standardów kapitałowych.
- ⁷⁾ Pierwsza transza kredytów poniżej standardu: 681 bilionów jenów wartości nominalnej, została nabyta przez CPCC za średnio 66% wartości nominalnej w marcu 1993 r.
- ⁸⁾ W październiku 1992 r. System Rezerwy Federalnej – Fed ogłosił wprowadzenie opłaty za jednodniowe debety (tzw. *daylight overdrafts*), które pojawiają się na kontach rezerwowych i rozliczeniowych instytucji depozytowych. Pierwsza faza wyceny – dziesięć punktów bazowych stopy rocznej zaczęła obowiązywać 14 lipca 1994 r.
- ⁹⁾ Ta część opiera się na: Dale (1994) oraz na rozmowach przeprowadzonych przez autorów z Bankiem Anglii w pierwszej połowie 1995 r. Jednak poglądy tu wyrażone nie są poglądami Banku Anglii, lecz wynikają z obserwacji autorów.
- ¹⁰⁾ Dwie z nich o szczególnym znaczeniu to: Slater Walker Limited (SWL) oraz Edward Bates and Sons Limited (EBS): Dale (1994, s. 2 i 3).
- ¹¹⁾ Zasadnicza kontrowersja wynikała w związku ze sprawą BCCI to porażka przewencyjnych (w przeciwieństwie do ochronnych) środków regulujących (zobacz Dale, 1994, s. 7).
- ¹²⁾ Jest to kluczowa kwestia w procesie deregulacji środowiska finansowego, gdzie banki i inne firmy sektora usług finansowych (FSF), z nie-bankowymi włącznie, w coraz większym stopniu angażują się w nowe oraz tradycyjnie zajęte przez innych obszary działalności.
- ¹³⁾ W tym przypadku Bank Anglii musi albo (a) polegać na LLR władz kraju siedziby głównej; albo (b) wystąpić na zasadzie prawa pierwokupu o wyodrębnienie operacji

brytyjskich; albo też (c) zaakceptować likwidację oddziałów brytyjskich i ochronę depozentów lokalnych poprzez brytyjski program ochrony wkładów.

- ¹⁴⁾ Interesującym krajem w tym kontekście jest Nowa Zelandia, która nie posiada żadnego programu ubezpieczania wkładów oraz bardzo ograniczony nadzór. Ze względu na wysoki poziom własności zagranicznej w swoim sektorze bankowym, Nowa Zelandia może efektywnie „przerzucić” koszty nadzoru na inne kraje.
- ¹⁵⁾ Wydajność podzielona może, oczywiście, nadal utrzymywać się w takich warunkach. Jednak, jak widzieliśmy wcześniej (Gray, 1996), wydajność podzielona niekoniecznie musi iść w parze ze stabilnością środowiska bankowego.

Bibliografia

- Bank Rozrachunków Międzynarodowych (1993) Annual Report, (BIS: Bazylea)
- Beattie, V.A.; P.D. Casson; R.S. Dale; G.W. McKenzie; C.M.S. Sutcliffe i M.J. Turner (1995) *Banks and Bad Debts Accounting for Loan Losses in International Banking*, (John Wiley: Londyn)
- Dale, R. (1995), „Bank crises management: The case of UK” wykład wygłoszony na konferencji na temat *Deposit Insurance and the Management of Bank and Financial Crises: A European Perspective*, 5 maja, Uniwersytet Bocconi w Mediolanie
- Davis, E.P. (1990), „An industrial approach to financial stability”, Bank of England Discussion Papers, nr 50
- de Boissieu, Christian and Marianne Bliman (1995), „Bank crises management in France”, wykład wygłoszony na konferencji na temat *Deposit Insurance and the Management of Bank and Financial Crises: A European Perspective*, 5 maja, Uniwersytet Bocconi w Mediolanie
- Dewatripont, M. and J. Tirole (1995), *The Prudential Regulation of Banks* (MIT Press: Harvard)
- Economic Research Europe Ltd/IEF [Instytut Finansów Europejskich] (1996), *A Study of the Effectiveness and Impact of Internal Market Integration on the Banking and Credit Sector*, (Bruksela: EC DG XV)
- Gendreau, B.C. and S.C. Prince (1986), „The private costs of bank failures: some historical evidence”, *Business Review*, Bank Rezerw Federalnych w Filadelfii, ss. 3–14
- Goodhart, C.A.E. and D. Schoenmaker (1995), „Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?” *Oxford Economic Papers* (mają się ukazać)
- Gray, Jean M. and H. Peter Gray (1981), „The multinational bank: a financial MNC?”, *Journal of Banking and Finance*, 5, marzec, ss. 33–64
- Gray, H. Peter (1996), „The ongoing weakening of the international financial system”, *BNL Quarterly Review*, nr 197, czerwiec, ss. 165–186
- Guttentag, J.M. and R.J. Herring (1987), „Emergency liquidity assistance for international banks”, w: R. Portes and A. Swoboda (wyd.), *Threats to International Financial Stability*, (Cambridge: Cambridge University Press)
- Heffernan, S. (1995), „An econometric model of bank failure”, *Economic and Financial Modelling*, lato, ss. 49–82
- Herring, R.J. (1993), „Innovations to enhance liquidity: implications for systemic risk”, Weiss Center for International Financial Research, Wharton School przy Uniwersytecie Pensylwanii, *Working Paper* 93–10

- IMF Survey [Badania Międzynarodowego Funduszu Walutowego] (1996), „Highlighting the link between bank soundness and macroeconomic policy”, 20 maja, ss. 165–169
- Jacklin, C.L. and S. Bhattacharya (1988), „Distinguishing panics and information-based bank runs: welfare and policy implications”, *Journal of Political Economy*, tom 96, nr 1, ss. 568–592
- Kaufman, G.G. (1994), „Bank contagion: a review of the theory and evidence”, *Journal of Financial Services Research*, ss. 123–150
- Kindleberger, Charles P. (1977), *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises* (Londyn: The Macmillan Press Ltd)
- Lindblom, T. (1992) „Credit losses in Nordic banks”, wykład wygłoszony przed Europejskim Stowarzyszeniem Nauczycieli Akademickich Bankowości i Finansów, Bangor, ss. 1–13
- Molyneux, Philip, Yener Altunbas and Edward Gardener (1996), *Efficiency in European Banking* (Chichester, Wielka Brytania: John Wiley & Sons)
- Morgan Stanley (1993), „The implications of developments at Banesto”, *Morgan Stanley European Banking Commentary*, 29 grudnia, ss. 1–4
- Morgan Stanley (1994), „What price Banesto?”, *Financial Briefing*, Nr 45, ss. 10–14
- Norton, J.J. (wyd.) (1991), *Bank Regulation and Supervision in the 1990s* (Londyn: Lloyds of London Press Ltd)
- Norton, J.J.; C.J. Cheng and I. Fletcher (wyd.) (1994), *International Banking Regulation and Supervision: Change and Transformation in the 1990s* (Londyn: Graham and Trotman/Mortimus Nijhoff)
- Nyberg, P. and V. Vibrialä (1994), „The Finnish banking crisis and its handling”, *Bank of Finland Discussion Papers*, 7, 1994
- Portes, R. and A. Swoboda (1987), *Threats to International Financial Stability* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Revell, Jack (1987) „Mergers and the Role of Large Banks”, *Institute of European Finance Research Monographs in Banking and Finance*, nr 2
- Sinkey, J. (1992), *Commercial Bank Financial Management*, (Nowy Jork) Macmillan
- Tirole, J. (1994), „Western prudential regulation: assessment, and reflections on its application to Central and Eastern Europe”, *Economics of Transition*, 2 (2), ss. 129–150
- Williamson, S.D. (1988), „Liquidity, banking, and bank failures”, *International Economic Review*, tom 29, nr 1, luty, ss. 25–43

POSTĘPOWANIE WOBEC BANKÓW STRATEGICZNYCH ZAGROŻONYCH UPADŁOŚCIĄ (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

Tradycyjnie banki odgrywają doniosłą rolę w krajowej gospodarce, a zdrowy sektor bankowy jest ważny dla ogólnej stabilności makroekonomicznej kraju. Ewentualne upadłości banków mają zatem poważne konsekwencje systemowe. Dlatego też czyni się starania w celu ich ratowania. Najczęściej chronione są banki o szczególnej roli w kraju, banki dominujące na rynkach lokalnych, banki państwowe i komunalne. Generalnie owe kluczowe banki definiuje się jako przedsiębiorstwa, których upadłość może zachwiać stabilnością krajowego systemu bankowego, jak również całą gospodarką narodową. Banki te służą często pomocą firmom objętym kryzysem w kraju, kredytuują wskazane sektory, biorą czynny udział w procesach restrukturyzacji sektora bankowego, są głównym mechanizmem transmisji dla polityki monetarnej. Właśnie w stosunku do takich banków rozwinęła się zasada TBTF – „zbyt duży, aby upaść”. Zdarza się również, że o pomocy dla danego banku nie decyduje jego bezwzględna wielkość, ale tradycyjne umiejscowienie i znaczenie w systemie bankowym kraju. W państwach takich jak Wielka Brytania, gdzie różnice między bankami kluczowymi a drugorzędnymi nie są bardzo duże, doktryna TBTF przekształciła się w zasadę TITF, czyli „zbyt ważny, aby upaść”.

TBTF to niepisana, ale bardzo popularna zasada. Ponieważ łączą się z nią niejasne, budzące niepewność kryteria, staje się ona przedmiotem zainteresowania ekonomistów różnych państw. Dlatego też poświęcono jej seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które odbyło się 13 listopada 1997 r. w siedzibie Funduszu. Po przedstawieniu przez **prof. E.P.M. Gardenera** obszernego referatu dotyczącego światowych doświadczeń w ratowaniu kluczowych banków, na temat doktryny „zbyt duży, aby upaść” dyskutowali uczestnicy seminarium. W dyskusji oprócz referenta głos zabrali: **prof. Władysław W. Baka**, **prof. Antoni Kantecki**, **Tadeusz Żywczak**, **prof. Ryszard Wierzbę**, **prof. Jan Szambelańczyk**, **Dariusz Daniluk**, **mec. Tomasz Narożny**.

W wystąpieniu, mającym charakter koreferatu, **prof. W. Baka** zwrócił uwagę na następujące kwestie: po pierwsze w niedalekiej przyszłości największe zmiany w systemie bankowym nastąpią w Unii Europejskiej. Powstanie wspólnego rynku finansowego, a także urzeczywistnienie idei jednej waluty to podstawowe wyznaczniki przyszłych zmian. Powstanie dużego rynku ogólnoeuropejskiego sprawi, że zmianie ulegnie klasyfikacja banków strategicznych. Bank, który obecnie z racji swej wielkości uznawany jest za bank strategiczny na rynku

krajowym, może stracić znaczenie na dużym rynku europejskim. Ogólnie więc można przyjąć, że liczba banków strategicznych zmniejszy się. Jest to pierwszy element osłabiający działanie doktryny TBTF.

Drugim elementem osłabiającym TBTF jest powstanie wspólnej waluty i zunifikowanych władz monetarnych. Pomoc dla zagrożonego banku stanie się kwestią, której nie będzie można rozwiązać na polu krajowym. Konieczna będzie zgoda władz unijnych. Zmiany w Europie zgodne są więc z tendencjami światowymi. Ograniczenie zakresu stosowania TBTF nie oznacza jednak całkowitej rezygnacji z zapewnienia bezpieczeństwa systemu bankowego. Ograniczenie stosowania pomocy państwowej dotyczyć będzie banków średnich. Te naprawdę duże nadal będą musiały być pod specjalnym nadzorem państwa, a ich kłopoty finansowe nie mogą pozostać bez reakcji państwa.

W trakcie swojej wypowiedzi **prof. W. Baka** odniósł się także do zagadnienia polskiej bankowości widzianej na tle doktryny TBTF. Podkreślił, że w związku z naturą transformacji systemowej, jakiej uległ polski system bankowy, trudno jest stwierdzić, które działania można zakwalifikować jako zdeterminowane doktryną TBTF, a które wynikały z procesów dostosowawczych, restrukturyzacyjnych. Na pewno elementy doktryny możemy dostrzec w polityce prowadzonej wobec Banku Gospodarki Żywnościowej. Dofinansowanie tego banku środkami publicznymi jest bliskie doktrynie. Również polityka pełnych gwarancji państwowych dla depozytów w PKO BP i Pekao SA (do 1999 r.) ma znamiona ochrony dużych banków i stawiania ich w lepszej pozycji konkurencyjnej.

Do niedawna procesy sanacyjne były wspierane przez Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski przy zaangażowaniu środków publicznych. Od roku 1995 zadania te przejął Bankowy Fundusz Gwarancyjny, finansując tę działalność za pomocą środków sektora bankowego, a także środków budżetowych (mniejsze wpływy podatkowe). Ta zmiana systemowa wydaje się zgodna z najnowszymi trendami bankowości światowej. Z bankowości eliminuje się ingerencję państwa. Prowadzenie działalności pomocowej przez BFG nie jest całkowitą rezygnacją z polityki TBTF, jest natomiast krokiem w kierunku wzmocnienia konkurencyjności sektora przy zachowaniu odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa sektora.

Sumując **prof. W. Baka** podkreślił, że w przypadku Polski ingerencja państwa nie tyle ratowała poszczególne banki, co wspomagała tworzenie całego systemu bankowości komercyjnej. W przyszłości należy oczekiwać podobnej ewolucji podejścia do systemu bankowego, jaka teraz dokonuje się na świecie.

Prof. A. Kantecki zwrócił uwagę, że banki takie jak polski BGŻ – „zbyt duże” lub „zbyt ważne” – dzięki specjalnej ochronie ze strony państwa uzyskują przewagę konkurencyjną wśród działających banków komercyjnych. Dlatego też decyzje rządu o ratowaniu dużego banku są z reguły kontrowersyjne i nie przez wszystkich akceptowane – tak było również w przypadku polskiego BGŻ. Ponadto zwraca się uwagę, iż opieka rządu może doprowadzić do pojawiania się hazardu moralnego wśród kierownictwa chronionych banków i wykorzystywania owej specjalnej ochrony dla bardziej ryzykownej działalności. W toku dalszej dyskusji

podkreślono, że duże znaczenie ma przy tym sposób finansowania pomocy dla tych banków – z reguły sprowadza się on do uruchomienia środków budżetowych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby oczywiście obciążenie kosztami pomocy właścicieli banków, szczególnie prywatnych (**prof. R. Wierzba**).

Generalnie zatem stosowanie zasady „zbyt duży, aby upaść” jest formą pomocy dla wybranych banków. Dlatego też ważne jest dbanie o dobre uzasadnianie decyzji o ratowaniu banków i nienaruszanie reguł gry rynkowej bez wyraźnej konieczności. Ponadto zasadę tę należy zawsze stosować tak jak i inne formy pomocy – razem z pewnymi warunkami karnymi (**prof. E.P.M. Gardener**). Mogą nimi być restrukturyzacja banku, fuzja z inną silniejszą instytucją czy odwołanie zarządu.

Stosujący zasadę TBTF uzasadniają ją występowaniem w danej gospodarce ryzyka systemowego. Upadłość kluczowego banku może bowiem grozić zbyt rozległymi konsekwencjami. Nie istnieje jednak ani definicja szeroko pojętego bezpieczeństwa bankowego, ani definicja ryzyka systemowego (**D. Daniluk**). Z drugiej strony wydaje się, iż niektóre kryzysy mogłyby one odegrać rolę restrukturyzacyjną (**prof. J. Szambelańczyk**). Można także udowodnić, iż na przykład upadek banku Baringsa oczyścił atmosferę i przełamał pewną barierę strachu przed dużymi kryzysami (**mec. T. Narożny**). Wielu ekonomistów uważa ponadto, iż warto nawet specjalnie wywoływać małe kryzysy i badać zachowanie się banków w tak zmienionych warunkach (**prof. E.P.M. Gardener**).

Ochrona pewnych instytucji zapewniana przez rządy wielu państw nie dotyczy jedynie sfery bankowości. Doktrynę TBTF można rozumieć zatem bardziej uniwersalnie, rozszerzając ją na inne gałęzie gospodarki, np. niezatapialne stocznie lub kopalnie (**prof. A. Kantecki**), albo na całe kraje, przykład Meksyku, Tajlandii, Indonezji (**D. Daniluk**).

Zastanawiająca jest przy tym przyszłość doktryny „zbyt duży, aby upaść”. Wydaje się, iż nie tylko w Stanach Zjednoczonych nastąpi odejście od jej zasad. Zjednoczona Europa na pewno będzie nadal dążyć w kierunku zwiększenia znaczenia zasad rynkowych w gospodarce. Pozostanie jednak pytanie, czy można całkowicie zaniechać owych nadzwyczajnych środków w stosunku do pewnych instytucji i czy po ich ewentualnym zlikwidowaniu pozostałe środki pomocy okażą się wystarczające (**T. Żyweczak**).

W podsumowaniu **prof. W. Baka** podkreślił, iż konieczność uporządkowania zasad pomocy dla banków niezależnie od ich wielkości leży w ścisłym kręgu zainteresowań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Temu m.in. służą prace prowadzone w BFG nad określeniem jasnych kryteriów oraz przejrzystych procedur udzielania wsparcia finansowego bankom o zagrożonej wypłacalności.

Opacowali: Beata Zdanowicz i Tomasz Obal

Bożena Chełmińska
Członek Zarządu BFG
Władysław L. Jaworski
Członek Rady BFG
Kierownik Katedry Bankowości SGH

RACHUNEK EKONOMICZNY EFEKTYWNOŚCI DZIAŁALNOŚCI POMOCOWEJ

Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym określa zadania Funduszu i podstawowe zasady ich realizacji. Jednym z obszarów działalności Funduszu jest udzielanie pomocy finansowej (zgodnie z zasadami określonymi w art. 19 i 20 ustawy) podmiotom objętym systemem gwarantowania (bankom).

Jednakże pomoc może być udzielona tylko tym bankom, w których powstała sytuacja zagrożenia wypłacalności bądź na nabycie akcji lub udziałów banków przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy.

Podstawowe przesłanki udzielania pomocy

Rozpatrzenie wniosku banku występującego do Funduszu o udzielenie pomocy wymaga dokonania analizy w 2 płaszczyznach. Pierwsza dotyczy oceny banku z punktu widzenia spełnienia podstawowego warunku, tzn. ustalenia stanu zagrożenia wypłacalności.

Stwierdzenie spełnienia przez bank tej podstawowej przesłanki udzielenia pomocy umożliwia przejście do analizy w drugiej płaszczyźnie, tzn. oceny spełnienia przez bank kryteriów udzielenia pomocy.

Kryteria udzielenia pomocy

a) formalne

Ustawa określa formalne warunki, które powinien spełnić bank, aby ubiegać się o pomoc. Warunki te są następujące:

- ❖ przedstawienie wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego jego działalności i uznanie go przez Zarząd Funduszu,

- ❖ przedstawienie pozytywnej opinii prezesa NBP o programie postępowania uzdrawiającego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku,
- ❖ wykazanie, że wysokość wnioskowanej pomocy byłaby nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji,
- ❖ wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego.

Powyższe warunki z większym bądź mniejszym trudem duża grupa banków jest w stanie spełnić.

b) kryteria ekonomiczne

Ocena działalności banku ubiegającego się o pomoc jest dokonywana z punktu widzenia:

- ❖ osiągniętych dotychczas efektów ekonomicznych,
- ❖ przyczyn powstałych trudności, które doprowadziły do powstania stanu zagrożenia wypłacalności,
- ❖ prognozowanych do osiągnięcia efektów przy wykorzystaniu pomocy z Funduszu.

Każdy bank, prowadząc działalność depozytowo-kredytową, powinien z jednej strony mieć na względzie dobrą obsługę swoich klientów, z drugiej zaś strony osiągać zyski z przeprowadzonej działalności i osiągać podstawowe parametry zgodnie z regulacjami NBP.

W praktyce spora grupa banków nie osiąga, z różnych przyczyn, zysku ze swojej działalności, wskaźnik wypłacalności ma na poziomie znacznie niższym niż 8%, a poziom funduszy jest tak niski, że ogranicza skalę działania banku i nie daje pełnego bezpieczeństwa.

Istotne jest określenie przyczyn, które spowodowały wystąpienie trudnej sytuacji banku. Analiza przypadków na polskim rynku wskazuje na następującą grupę przyczyn:

- ❖ **czynniki zewnętrzne**, tj. niestabilny system ekonomiczny państwa, wysokie opodatkowanie oraz rezerwy obowiązkowe, transformacja gospodarki, niedostatecznie ukształtowana sfera rozwiązań prawnych, nasilanie się zjawisk patologicznych i przestępczości gospodarczej, nieadekwatne do potrzeb systemu księgowania, bessa na giełdzie, utrudnione dochodzenie roszczeń z tytułu zabezpieczeń prawnych, nie ukształtowane instytucje wspomagające sektor bankowy (np. Biuro Informacji Bankowej, System Międzybankowej Informacji Gospodarczej, Bankowe Towarzystwo Ubezpieczeń, sąd polubowny, szkoły bankowości);
- ❖ **czynniki wewnętrzne**, tj. niski poziom funduszy własnych, nieefektywne zarządzanie aktywami i pasywami, błędna polityka stopy procentowej, prowadzenie akcji kredytowej ze znacznym stopniem ryzyka i naruszaniem pod-

stawowych przepisów i procedur, nietrafione inwestycje kapitałowe, niewspółmierne do wielkości banku zobowiązania pozabilansowe, **małe doświadczenie i niskie kwalifikacje zawodowe kadry bankowej**, wadliwe systemy kontroli wewnętrznej, księgowości, zły obieg informacji i błędne analizy, nadmiernie szybka ekspansja banku lub przeciwnie – jego regres, wewnętrzne nadużycia, brak skutecznego nadzoru, występowanie błędów w ocenie strategii rozwoju, przeznaczanie wypracowanych zysków na cele konsumpcyjne.

Ocena obowiązujących kryteriów udzielania pomocy

Działalność pomocowa, prowadzona na podstawie obowiązujących regulacji ustawowych, odznacza się bardzo formalistycznym podejściem. Według naszej oceny filozofia działań pomocowych powinna zostać całkowicie zmieniona. Wymogi formalne określone dziś w ustawie powinny być odrzucone.

Analizując wymogi formalne, od których uzależnione jest udzielenie pomocy, trudno określić przesłanki ich doboru. Z jednej strony bank ma przedłożyć wyniki badania sprawozdania finansowego, co jest elementem czysto technicznym i nie powinno być przedmiotem regulacji ustawowej. Z drugiej strony konieczne są działania, których efekty nie zależą wprost od kierownictwa banku. Chodzi o warunek uzyskania pozytywnej opinii prezesa NBP do programu uzdrowienia gospodarki banku. Oznacza to konieczność opracowania takiego programu, a następnie przejścia długiej drogi jego akceptacji. W efekcie bank uzyskuje taką opinię, tylko czemu ona ma służyć? Takie podejście sugeruje, że po pomoc mogą przyjść tylko te banki, które są zobowiązane opracować program naprawczy. Według naszej oceny jest to istotne zawężenie grupy banków-pożyczkobiorców. Ponadto wymaganie pozytywnej opinii prezesa NBP, aby Fundusz mógł prowadzić działalność pomocową, jest silnym uzależnieniem możliwości i skuteczności działań Funduszu od działań NBP. Wydaje się, że decyzje w sprawach udzielenia pomocy bankom Fundusz powinien podejmować samodzielnie, na podstawie przejrzystych zasad postępowania.

Wiele kontrowersji wzbudza warunek pokrycia strat funduszami własnymi banku. Oznacza to, że po pomoc powinny występować tylko banki, które mają straty (co nie wydaje się takie oczywiste). Jeżeli bank ma już straty, to konieczność ich pokrycia funduszami oznacza, że i tak niskie kapitały ulegają dalszemu zmniejszeniu, ponadto obniżone kapitały są nieadekwatne do skali działalności banku i oznaczają ograniczenie możliwości jego rozwoju. Spełnienie tego warunku ogranicza w istotny sposób szanse pomyślnej realizacji procesu usunięcia stanu zagrożenia wypłacalności.

Według naszej opinii, jedynym kryterium, jakie powinno wynikać z regulacji ustawowej, powinna być zagrożona wypłacalność. Spełnienie tego kryterium przez banki kwalifikuje je do ubiegania się o pomoc.

Jak powinna być realizowana przez Fundusz działalność pomocowa?

Po pierwsze należy określić stan zagrożenia wypłacalności oraz sposób jego pomiaru.

Po drugie należy określić sposób wyboru banków spośród spełniających podstawowe kryterium.

Po trzecie należy określić sposób kontroli wykorzystania pomocy i realizacji założonych efektów.

Po czwarte należy skwantyfikować i zobiektywizować sposób oceny efektywności pomocy.

Zagrożona wypłacalność – podstawowe kryterium

Samo pojęcie „zagrożona wypłacalność” jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Dyskusja przeprowadzona na jednym z wcześniejszych seminarium BFG wskazała, że sposób definiowania samego pojęcia jak i metody oceny stanu zagrożenia wypłacalności mogą być bardzo różne. Wykorzystując dyskusję, dotychczasowe doświadczenia oraz literaturę dotyczącą zagadnień funkcjonowania banków, podjęta została próba określenia metod oceny sytuacji banków z punktu widzenia oceny stanu zagrożenia wypłacalności.

Trudne jest jednoznaczne wskazanie, kiedy w banku powstaje stan zagrożenia wypłacalności, jak i podanie sposobu pomiaru tego zagrożenia. Dlatego też zbadanie poziomu wypłacalności banku w określonym czasie wymaga analizy jego całej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Analiza taka powinna zawierać ocenę kształtowania się wybranych pozycji bilansowych (i ich wzajemnych relacji), a także wybranej grupy wskaźników, z uwzględnieniem ich zmian w czasie.

Podstawowymi źródłami informacji do przeprowadzenia tej analizy są bilans, rachunek zysków i strat, a także sprawozdawczość banków. Dysponując tak bogatymi źródłami informacji, możliwe jest skonstruowanie ogromnego wachlarza różnych wskaźników, tak aby analizą i obserwacją objąć możliwie wiele czynników mających wpływ na działalność banku. Z tym, że może okazać się wówczas, że nadmiar informacji utrudni wyrobienie sobie właściwego poglądu.

Dlatego też proponujemy, aby oceny dokonywać na podstawie wybranego, wąskiego zestawu wskaźników. Należą do nich:

- ❖ współczynnik wypłacalności – czyli stopień pokrycia funduszami własnymi aktywów obciążonych ryzykiem,
- ❖ ROA (zwrot na aktywach),
- ❖ koszty działania banku,
- ❖ struktura kredytów – obrazuje jakość portfela kredytowego i związane z tym zagrożenie sytuacji banku,
- ❖ wielkość zysku/straty – obrazuje efekty dotychczasowej działalności.

Przedstawione wyżej wskaźniki w sposób syntetyczny opisują sytuację banku. Bez posiadania odpowiednich kapitałów, bez generowania zysków, z wysokimi kosztami działalności i złą strukturą aktywów bank nie ma większych szans na prawidłowe funkcjonowanie w przyszłości.

O przydatności analizy opartej na ww. wskaźnikach decydują możliwości ich porównań:

- ❖ w czasie,
- ❖ w przestrzeni (ze wskaźnikami innych porównywalnych banków czy grup podobnych banków oraz wskaźnikami przeciętnymi dla sektora bankowego),
- ❖ z danymi wzorcowymi czy oczekiwanymi.

Porównanie w czasie pozwala określić, czy zmiany dokonują się w pożądanym kierunku. Porównanie ze wskaźnikami średnimi dla sektora bankowego wskazuje na głębokość odchyłań od wyników uzyskiwanych przez porównywalną grupę banków, czy też w całym sektorze bankowym. Porównanie z danymi wzorcowymi czy oczekiwanymi będzie możliwe w dłuższym okresie, gdy Fundusz wypracuje własne wielkości wzorcowe oparte na rozeznaniu sytuacji w dużej grupie analizowanych banków.

Oceniając stan zagrożenia wypłacalności na podstawie wymienionych wyżej 5 wskaźników, nie wydaje się, aby konieczne było osiągnięcie przez bank złego poziomu we wszystkich obszarach. Wykazanie odchyłań od średniego poziomu w zakresie dwóch badanych wskaźników jest wystarczające, aby uznać bank za zagrożony.

Cel udzielenia pomocy

Podstawowym celem udzielenia pomocy powinna być poprawa działalności banku, tj. likwidacja zagrożenia wypłacalności w określonym czasie. Przy takim podejściu nie jest możliwe określenie z góry, jako stałego warunku, limitu kwoty pomocy dla banku. Wyznaczenie tej kwoty powinno być wynikiem analiz porównawczych globalnych kosztów upadłości z kosztami skutecznej sanacji banku.

Globalne koszty upadłości nie obejmują tylko wielkości środków gwarantowanych zgromadzonych w banku. Koszty te obejmują również kwotę depozytów utraconych w wyniku upadłości, koszty postępowania upadłościowego, wynagrodzenia syndyka. Oprócz wymienionych kosztów upadłości należy mieć na uwadze elementy trudne wprost do oszacowania.

Upadek banku pociąga za sobą poważne następstwa związane z:

- ❖ tzw. efektem domina, na skutek którego upadek banku może pociągnąć za sobą trudności finansowe wielu, często sprawnie działających, banków i przedsiębiorstw,
- ❖ utratą przez obywateli części majątku zdeponowanego w banku,
- ❖ likwidacją placówek bankowych,
- ❖ utratą zaufania społecznego do działalności banków w ogóle oraz obniżeniem skłonności do oszczędzania,

- ❖ nagłym wycofywaniem wkładów z pozostałych instytucji finansowych, ponieważ zachowanie konsumentów jest wrażliwe na sygnały z otoczenia, a ich działania są często irracjonalne i podejmowane bez szczegółowej analizy,
- ❖ zmniejszeniem podaży kredytów z negatywnymi skutkami dla aktywności gospodarczej,
- ❖ zakłóceniem obrotu płatniczego.

Nie bez znaczenia jest tu również czynnik czasu, związany z prowadzeniem procesu upadłości.

Efektywność pomocy

Szczególny charakter instytucji pośrednictwa finansowego wyraża się w tym, że upadek banku ma zwykle znacznie większy bezpośredni, a także pośredni wpływ na krajową ekonomię niż upadek jakiegokolwiek innej instytucji, a także tym, iż dokładne oszacowanie kosztów upadłości banku nie jest możliwe. Koszty upadłości w systemie bankowym rozkładają się w różnym stopniu pomiędzy deponentów, udziałowców, akcjonariuszy, inne banki, bank centralny, Skarb Państwa oraz BFG.

Z kolei przyjęcie kwoty pomocy za jej koszt jest nieprecyzyjne ze względu na fakt, iż pomoc udzielana przez BFG jest zwrotna. Wobec powyższego, przy założeniu, że pożyczka zostanie przez bank zwrócona, za koszty udzielenia przez BFG pomocy finansowej można przyjąć wartość utraconych dochodów, którą w przybliżeniu stanowi wartość bieżąca dochodów netto z pożyczki sanowanego banku. Takie ujęcie ma również tę zaletę, że bierze pod uwagę nie tylko wysokość pomocy, ale także okres, na jaki jej udzielono czy długość karencji w spłacie kapitału.

Wysokość wartości bieżącej dochodów netto z pożyczki jest zależna od kwoty pożyczki, okresu wykorzystania pożyczki, długości karencji w spłacie kapitału, wysokości stóp procentowych, a także od dochodowości instrumentów, w które zaangażowana będzie pożyczka.

Mogące pojawiać się różnice spowodowane będą faktem, iż Fundusz może angażować środki wyłącznie w skarbowe papiery wartościowe oraz bony pieniężne NBP, natomiast sanowany bank także w inne produkty (np. kredyty, lokaty międzybankowe), odznaczające się różną rentownością.

Kolejnym źródłem rozbieżności jest kwestia opodatkowania dochodów – dochody Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są zwolnione od podatku dochodowego, w przeciwieństwie do dochodów banków, które podlegają opodatkowaniu.

Wartość bieżąca dochodów netto jest to dzisiejsza wartość sumy pieniędzy uzyskiwanej w przyszłości, a otrzymujemy ją dyskontując przyszłe dochody stopą dyskontową. Stopa dyskontowa uwzględnia utracone korzyści i często różni się od stopy procentowej. Wartość bieżąca jest tym niższa, im bardziej oddalony jest w czasie moment uzyskania danej kwoty oraz im wyższa jest stopa dyskontowa.

Dla obliczenia wartości bieżącej przepływów pieniężnych o różnej wysokości i następujących w różnych okresach należy zastosować następujący wzór:

$$NPV = \sum_{t=1}^n C_t / \prod_{t=1}^n (1+r_t)$$

gdzie:

C_t – przewidywane przepływy pieniężne netto w okresie t ,

r_t – stopa dyskontowa w okresie t ,

n – liczba okresów,

NPV – wartość bieżąca netto będąca sumą wartości bieżących kwot pieniężnych pochodzących z różnych okresów, przy czym każda kwota jest dyskontowana z uwzględnieniem okresu, z którego pochodzi (uwzględnia to wykładnik t we wzorze).

Przy wyliczaniu wartości bieżącej strumienia dochodów z pożyczki BFG za stopę dyskontową proponuje się przyjęcie stopy redyskontowej, ewentualnie – średniej stopy oprocentowania papierów wartościowych, w które inwestuje BFG. Również dochody z pożyczki można wyliczać przy założeniu powyższej stopy procentowej, co skutkować będzie otrzymaniem rzeczywistej kwoty utraconych przez Fundusz dochodów i zapewni porównywalność otrzymanego wyniku dla różnych banków.

Tak określone, w dużym uproszczeniu, koszty sanacji w odniesieniu do kosztów upadłości banku można wykorzystać – dla zapewnienia porównywalności – do skonstruowania wskaźnika: *zdykontowany wynik na pożyczce / środki gwarantowane – środki płynne*. Im mniejsza wartość tego wskaźnika, tym większa efektywność pożyczki BFG i tym silniejsze przesłanki sanowania banku.

W niektórych przypadkach faktyczne koszty sanacji mogą być wyższe i obejmować oprócz wyniku na pożyczce także nie zwrócone przez bank odsetki i kapitał. Istnieje także ryzyko niepowodzenia sanacji i upadłości banku, co w konsekwencji obciąży dodatkowo BFG kosztami wypłaty środków gwarantowanych. Jednak ze względu na fakt, iż Fundusz stosuje pewne formy zabezpieczeń, powyższe ryzyko jest niewielkie.

Przyjmowanie za koszty sanacji utraconych dochodów BFG może wydawać się nieco kontrowersyjne ze względu na ustawowe funkcje Funduszu jako instytucji służącej wspomaganiu sektora bankowego, a nie instytucji komercyjnej, której celem byłoby generowanie zysku.

De facto zarówno koszty sanacji zagrożonych banków, jak i koszty ich upadłości ponoszą podmioty objęte systemem gwarantowania, a BFG jest jedynie ich przekazywaniem. Z powyższego względu efektywność sanacji powinno się rozpatrywać w odniesieniu do ich kosztów ponoszonych przez sektor bankowy, podobnie w przypadku kosztów upadłości.

I tak dla banków bezpośrednim kosztem sanacji jest składka na fundusz pomocowy BFG wraz z utraconymi przyszłymi dochodami, które pomniejsza się o nie zapłacony od tych kwot podatek dochodowy, a także lokaty międzybankowe

złożone w sanowanym banku, które w przypadku jego upadłości uległyby utracie. W momencie spłaty pożyczki przez sanowany bank inne banki nie odzyskują swoich składek, gdyż spłacany kapitał pożyczki powiększa fundusz pomocowy BFG, a odsetki od niego – zwiększają fundusz statutowy BFG. Jednak w dłuższym okresie spłaty pożyczek mogą zmniejszyć obciążenie sektora bankowego poprzez obniżenie składek na fundusz pomocowy BFG.

Efekty pomocy

Liberalizacja warunków udzielania pomocy spowoduje większe zainteresowanie banków jej uzyskaniem. Można się również spodziewać, że wnioskowane kwoty pomocy będą wyższe niż obecnie. Powstanie problem wyboru banków, którym Fundusz udzieli pomocy.

Podstawowym kryterium powinna być ocena efektów udzielonej pomocy. W uproszczeniu można przyjąć, że efektem udzielonej pomocy jest poprawa w zakresie podstawowych wskaźników (5) obrazujących sytuację banku. Poprawa musi dotyczyć zwłaszcza tych wskaźników, które wskazywały na zagrożenie wypłacalności banku.

Pożyczkę powinny otrzymać te banki, które osiągną wyższe efekty (mierzone poprawą wskaźników), w krótszym czasie i gwarantujące zwrot uzyskanej pożyczki. Ponadto ważnym czynnikiem jest zaangażowanie własne banku (jego akcjonariuszy, udziałowców, banku regionalnego, klientów) w całym procesie sanacji.

Efekty działań pomocowych powinny być oceniane pod kątem:

- ❖ badania postępów w dążeniu do poprawy poziomu wskaźników zagrożonych,
- ❖ dynamiki pozostałych wskaźników ekonomicznych,
- ❖ zmniejszania podstawowych rodzajów ryzyka związanego z funkcjonowaniem banku.

Niezbędne może okazać się porównanie kluczowych wielkości finansowych oraz wskaźników z uwzględnieniem pomocy BFG i bez tej pomocy – im większa będzie różnica między powyższymi danymi oraz ich dynamiką, tym wyższa efektywność pożyczki z Funduszu.

Monitorowanie i kontrola sytuacji banków korzystających z pomocy

Fundusz udziela pożyczek ze środków wpłaconych przez banki. Bardzo ważne jest bieżące monitorowanie banków korzystających z pomocy oraz okresowe kontrole prawidłowości wykorzystywania środków pomocowych. Proces monitorowania sytuacji banku trwa przez cały okres korzystania z pomocy. Na podstawie sprawozdawczości banku dokonywana jest ocena sytuacji finansowej, majątkowej i poziomu bezpieczeństwa finansowego banku. Osiągane wyniki są porównywane z założeniami, co pozwala zidentyfikować obszary, w których realizacja odbiega od projektowanej. Wartość odchyleń pozwoli określić potencjal-

na skalę zagrożeń i przyczyny ich wystąpienia. Kontrola w banku służy dodatkowo sprawdzeniu przebiegu realizacji działań zmierzających do poprawy wypłacalności i kompleksowej ocenie postępów w realizacji założonego celu. Nie bez znaczenia jest fakt ochrony Funduszu przed ryzykiem utraty zaangażowanych środków.

Podsumowanie

- ❖ Konieczne jest mniej sformalizowane a bardziej elastyczne podejście do udzielenia pomocy.
- ❖ Kryterium udzielenia pomocy jest zagrożona wypłacalność mierzona na podstawie 5 wskaźników.
- ❖ Celem udzielenia pomocy jest poprawa ww. wskaźników i likwidacja zagrożenia wypłacalności.

Efektem pomocy jest osiągnięcie wskaźników na poziomie porównywalnym do średniego w sektorze bankowym i trwała poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.

* * *

Działalność pomocowa Funduszu powinna być nakierowana na zapobieganie zjawiskom zagrażającym stabilności sektora bankowego, a nie, jak jest to obecnie, na ratowaniu banków przed grożącą im upadłością.

Proponowane podejście umożliwiłoby zmianę zasad działania, ale wymagałoby generalnych zmian w obowiązującej ustawie.

Bożena Chełmińska, Władysław L. Jaworski

Tomasz Obal
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

PROPOZYCJE POMIARU EFEKTYWNOŚCI POMOCY FINANSOWEJ UDZIELANEJ ZAGROŻONYM BANKOM W SYSTEMIE BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Wprowadzając rozwiązania instytucjonalne w polskim systemie bankowym w zakresie gwarantowania depozytów i powołując Bankowy Fundusz Gwarancyjny, wprowadzono jednocześnie zasadę komplementarności działania BFG. Wyznaczono Funduszowi dwa podstawowe, równorzędne zadania¹⁾. Po pierwsze jest on instytucją odpowiedzialną za wypłatę deponentom upadłych banków kwot gwarantowanych (określonych w ramach systemu). Zadaniem komplementarnym jest udzielanie pomocy finansowej bankom znajdującym się w trudnej sytuacji i zagrożonym utratą wypłacalności (upadłością).

Takie rozwiązanie systemowe w logiczny sposób wiąże wprowadzenie powszechnego, obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów ze zwiększeniem stabilności systemu bankowego poprzez sanację banków zagrożonych. Skupienie tych dwóch funkcji w jednej instytucji może zachęcić do przeprowadzenia rachunku ekonomicznego działalności pomocowej. Dokonanie takiego rachunku jest warunkiem uzyskania wysokiej efektywności tych działań.

W ramach obowiązujących rozwiązań prawnych (znowelizowana ustawa o BFG) dopuszczalne są trzy obszary działalności pomocowej, tj.:

- ❖ udzielanie pożyczek,
- ❖ udzielanie gwarancji i poręczeń²⁾,
- ❖ obrót wierzytelnościami.

Nie określone zostały jeszcze warunki, na których będzie następował obrót wierzytelnościami. Warunki te (zgodnie ze znowelizowaną ustawą) określone zostaną w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Ponieważ pomoc finansowa BFG jest udzielana na zasadach preferencyjnych (tzn. korzystniejszych niż rynkowe), przeto nie można w zakresie tej działalności mówić o możliwości osiągnięcia efektywności bezwzględnej. Innymi słowy Fundusz udzielając pomocy sprawia, iż osiągane są dochody jedynie w ujęciu nominalnym, w ujęciu realnym zaś fundusz pomocowy ulega deprecjacji³⁾. Można jednak analizować efektywność względną działalności pomocowej, tzn. efektywność wynikającą z porównania skutków finansowych zarówno tej działalności, jak i jej zaniechania.

I. ANALIZA FORM DZIAŁALNOŚCI POMOCOWEJ BFG I ZWIĄZANYCH Z NIMI SKUTKÓW FINANSOWYCH

1. Pożyczka

Podstawową formą udzielania pomocy finansowej przez BFG dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji wydaje się być pożyczka. Przewaga atrakcyjności tej formy pomocy nad gwarancją i poręczeniem wynika z regulacji prawnych i ich wpływu na rachunek ekonomiczny. Poręczenie i gwarancja są mniej atrakcyjne ekonomicznie w stosunku do pożyczki, gdyż warunki konieczne do uzyskania pomocy finansowej są takie same dla wszystkich form pomocy, ich rachunek ekonomiczny zaś jest zdecydowanie różny. Pożyczka udzielana jest na preferencyjnych warunkach. Jej oprocentowanie jest równe 1/3 stopy redyskonta NBP (w przypadku banków spółdzielczych stosowane są dodatkowe preferencje obniżające oprocentowanie pożyczki do 0,5 stawki 1/3 stopy redyskonta). Poręczenie lub gwarancja mogą być przyznane bankowi, który uzyska (lub zamierza uzyskać) środki na rynku, a więc zdecydowanie droższe. Bank ten nie będzie zainteresowany w uzyskaniu poręczenia lub gwarancji, lecz pożyczki bezpośrednio z BFG.

Podstawowymi parametrami określającymi warunki udzielania pożyczki są:

- ❖ wysokość oprocentowania,
- ❖ system spłat (w tym karencja),
- ❖ okres, na jaki pożyczka jest udzielana,
- ❖ prowizja.

Warunki udzielania pożyczek jak i innych form pomocy w 1997 r. określa uchwała nr 31/96 Rady BFG z 30 grudnia 1996 r.

Zgodnie z wyżej wymienioną uchwałą system spłat jest opcjonalny, a warunkiem, który może być ujmowany dwójako, są okresy spłat kapitału. Występować one mogą w okresach kwartalnych lub półrocznych w równych ratach. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się zróżnicowanie wysokości rat kapitałowych. Odsetki spłacane są kwartalnie.

Oprocentowanie pożyczki jest niskie i wynosi 1/3 redyskonta NBP, bądź 50% tej stawki w przypadku banków spółdzielczych. Niska jest również prowizja wynosząca 0,3% kwoty pożyczki oraz 0,1% dla banków spółdzielczych.

Pożyczka może być udzielona na okres do 10 lat, a karencja nie może być większa niż połowa okresu, na jaki pożyczka została udzielona.

Patrząc jedynie na wielkości nominalne⁴⁾, można powiedzieć, że na udzieleniu pożyczek Fundusz „zarabia”. Jednak jest to wrażenie złudne, ponieważ przekazana kwota pożyczki jest oprocentowana poniżej stóp rynkowych i dlatego kwota ta ulega realnej deprecjacji. Wielkość deprecjacji może być uznana za wyznacznik kosztu finansowego. Przyjmując takie rozumienie kosztu oraz następujące założenia (wariant 1):

- ❖ stopa kredytu redyskontowego = 21% – constans,

- ❖ inflacja = 17% – constans,
 - ❖ brak karencji,
 - ❖ kwartalny okres spłat kapitału (wariant 1a),
 - ❖ półroczny okres spłat kapitału (wariant 1b),
- otrzymujemy zależność między długością okresu udzielenia pożyczki a kosztem ponoszonym przez BFG⁵⁾.

Tabela 1. Zależność kosztu pomocy finansowej od okresu, na jaki udzielona jest pożyczka (wariant 1)

Okres, na jaki udzielono pożyczki (w latach)	Koszt udzielenia (w % kwoty pożyczki)		Różnica w %
	wariant 1a	wariant 1b	
1	5,21	6,21	1,00
2	8,92	9,85	0,93
3	12,27	13,14	0,87
4	15,30	16,11	0,81
5	18,05	18,80	0,75
6	20,54	21,24	0,70
7	22,80	23,46	0,66
8	24,86	25,48	0,62
9	26,73	27,31	0,58
10	28,45	28,99	0,54

Istotny wpływ na wielkość kosztów pomocy oprócz okresu, na jaki jest ona udzielana, ma wysokość inflacji. Powyższe wyliczenia zostały dokonane przy założeniu utrzymywania się przez długi czas inflacji i stóp procentowych na wysokim poziomie. Wraz ze spadkiem inflacji należy oczekiwać obniżania się kosztów pomocy, gdyż obniżeniu ulegnie spread między stopą redyskonta i stopą inflacji.

Jeżeli przyjmujemy założenia (wariant 2):

- ❖ stopa redyskonta = 9%,
 - ❖ inflacja = 7%,
 - ❖ brak karencji,
 - ❖ kwartalny okres spłat kapitału (wariant 2a),
 - ❖ półroczny okres spłat kapitału (wariant 2b),
- wtedy zależność między okresem udzielenia pożyczki i kosztem będzie wyglądała następująco:

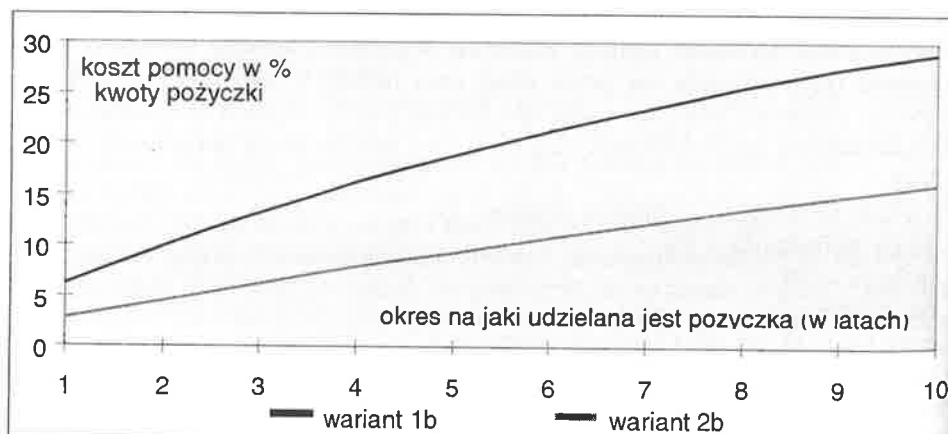
Tabela 2. Zależność kosztu pomocy finansowej od okresu, na jaki udzielona jest pożyczka (wariant 2)

Okres, na jaki udzielono pożyczki (w latach)	Koszt udzielenia (w % kwoty pożyczki)		Różnica w %
	wariant 2a	wariant 2b	
1	2,31	2,76	0,45
2	4,07	4,51	0,44
3	5,75	6,17	0,42
4	7,36	7,77	0,41
5	8,89	9,29	0,40
6	10,37	10,75	0,38
7	11,78	12,15	0,37
8	13,13	13,49	0,36
9	14,42	14,77	0,35
10	15,66	16,00	0,34

Poniżej przedstawione zostało na wykresie zestawienie zależności zachodzących między długością okresu udostępnienia środków finansowych a kosztem ponoszonym przez BFG w dwóch wariantach określających warunki zewnętrzne.

Wariant 1 odpowiada tabeli 1 i wysoce inflacyjnemu środowisku, wariant 2 tabeli 2 i inflacji na poziomie 7% w skali roku.

Wykres 1. Zależność między kosztem udzielenia pomocy a okresem, na jaki pożyczka jest udzielana (wariant 1b i wariant 2b)



Z powyższej symulacji widać wyraźnie, że obniżanie się inflacji wpływać będzie korzystnie na podniesienie względnej efektywności udzielania pożyczek, a ściśle na obniżanie się kosztów z tym związanych.

Nieznaczny wpływ na wysokość kosztu ma system spłat rat kapitałowych. Półroczny okres spłat kapitału generuje nieco wyższe koszty. Różnica między kosztem w zależności od systemu spłat rat kapitałowych maleje wraz z wydłużeniem okresu, na jaki jest udzielana, oraz wraz ze spadkiem inflacji.

Analogicznie można przekształcić wzór przedstawiający koszt udzielenia pomocy w półrocznym systemie spłat rat kapitałowych.

Do powyższych rozważań można wprowadzić element karencji w spłacie kapitału. Oczywiście im dłuższa karencja w spłacie rat kapitałowych tym wyższy koszt udzielania pomocy. Należy jednak zastanowić się nad ilościowym aspektem wpływu karencji na koszt pomocy.

Przyjmijmy, że inflacja jak również stopy procentowe, w tym stopa redyskonta, będą spadać i w kolejnych latach kształtować się jak przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Założona wielkość inflacji i stopy redyskonta w poszczególnych latach

Lata	Inflacja	Stopa redyskonta
1	13,00%	22,00%
2	10,00%	16,00%
3	8,50%	13,00%
4	7,00%	11,00%
5	6,00%	10,00%
6	5,00%	8,50%
7	4,50%	7,50%
8	4,00%	6,50%
9	3,50%	5,50%
10	3,00%	5,00%

Przy takich założeniach oraz przy kwartalnym systemie spłat rat kapitałowych otrzymujemy następującą tablicę kosztu udzielenia pożyczki, gdzie koszt przedstawiany jest jako procentowy udział w kwocie pożyczki.

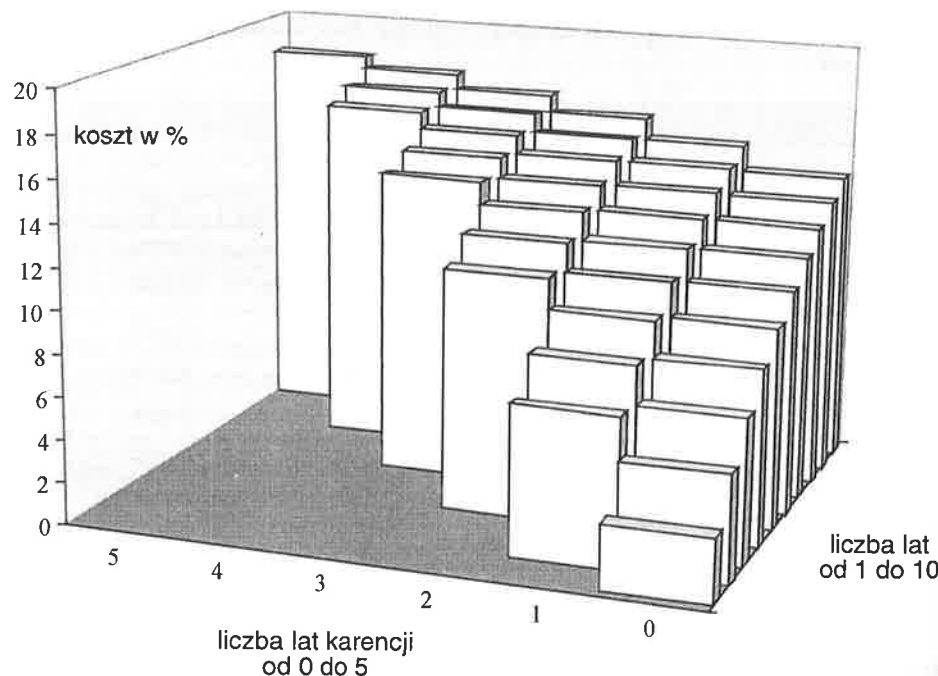
Jak widać, przy racjonalnych założeniach obniżania się inflacji wraz ze stopami NBP przy maksymalnie preferencyjnych warunkach (pożyczka na 10 lat, 5 lat karencji) koszt udzielenia takiej pomocy będzie kształtował się nieco poniżej 20% kwoty pożyczki.

Funkcyjne określenie kosztów pomocy znajduje się w załączniku 6.

Tabela 4. Koszt udzielenia pożyczki w zależności od okresu, na jaki jej udzielono, oraz okresu karencji (koszt podano w % kwoty pożyczki)

Karencja	Okres, na jaki pożyczkę udzielono									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	2,99	4,98	6,72	8,22	9,49	10,59	11,54	12,40	13,16	13,86
1		6,98	8,59	9,96	11,12	12,11	12,97	13,74	14,44	15,07
2				11,45	12,50	13,39	14,17	14,87	15,50	16,08
3						14,46	15,16	15,80	16,39	16,92
4								16,58	17,12	17,62
5										18,22

Wykres 2. Zależność jak w tabeli 4



2. Poręczenie i gwarancja

Poręczenie i gwarancja zostaną omówione wspólnie, gdyż skutki ekonomiczne wynikające z udzielenia pomocy w tej właśnie formie są bardzo podobne.

Jak wykazano wyżej, obie te formy wsparcia procesu sanacji banku są o wiele mniej atrakcyjne z punktu widzenia rachunku korzyści i kosztów uzdrawiania banku niż pożyczka. Z punktu widzenia BFG zarówno gwarancja, jak i poręczenie posiadają istotną zaletę. Otóż przy ich udzielaniu nie jest konieczne natychmiastowe zaangażowanie środków finansowych. W zasadzie to co oferowane jest bankowi w przypadku tych form pomocy, to przejście ryzyka.

W przypadku poręczenia i gwarancji możliwe jest uzyskanie efektywności w sensie bezwzględny (przychód z tytułu prowizji), a więc uzyskanie dochodu realnego z takiej działalności. Uzyskanie korzystniejszych efektów finansowych odbywa się jednakże kosztem podwyższonego ryzyka.

Ryzyko związane z udzieleniem gwarancji (poręczenia) jest znacznie zwiększone (*ceteris paribus*) w porównaniu ryzykiem udzielenia pożyczki. To zwiększone ryzyko wynika z warunków, jakim musi sprostać bank zaciągający zobowiązania i poddający się procesowi sanacji. Otrzymując nisko oprocentowaną pożyczkę, bank ma obniżoną poprzeczkę efektywności działania, jaką musi osiągnąć, aby otrzymać zadowalające efekty finansowe i spłacić zobowiązania. W przypadku gdy udzielana jest gwarancja, zobowiązania zaś zaciągane są na rynku, a więc koszt pozyskanych środków jest wysoki, ta poprzeczka efektywności działania jest ustawiona dużo wyżej. Maleje także zasadniczo margines bezpieczeństwa realizowania programu naprawczego.

Poręczenie i gwarancja są instrumentami bardziej ryzykownymi z punktu widzenia BFG. Ryzyko jest tym większe, im trudniej jest (będzie) Funduszowi zdwywersyfikować portfel związany z tymi zobowiązaniami pozabilansowymi. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że Fundusz mógłby udzielić tylu gwarancji, aby ich liczba znacząco wpłynęła na obniżenie ryzyka z takiego portfela.

Jeżeli omówienie efektów finansowych pożyczki nie zawierało elementów ryzyka niewypłacalności pożyczkobiorcy i *implicite* zakładało wypełnienie warunków umowy, o tyle analiza poręczenia i gwarancji nie może omijać elementów takiego ryzyka.

Koszt finansowy udzielenia pomocy w postaci poręczenia (gwarancji) można określić jako:

$$\text{wartość oczekiwana kosztu realizacji zobowiązania} - \text{przychód z tytułu pobranej prowizji}$$

Koszt ten analizowany jest tylko w perspektywie krótkookresowej (rocznej), ponieważ warunki prawne nie uprawniają do zaciągania tych zobowiązań na czas dłuższy.

Jeżeli teraz zaniedbamy wpływ inflacji na wartość w czasie strumieni finansowych, wtedy otrzymamy definicję kosztu udzielenia pomocy dla:

A. Poręczenia

$$KP = prp \cdot X - 0,01 \cdot X = X \cdot (prp - 0,01)$$

B. Gwarancji

$$KG = prg \cdot X - 0,02 \cdot X = X \cdot (prg - 0,02)$$

gdzie:

- KP – koszt poręczenia,
- KG – koszt gwarancji,
- X – kwota zobowiązania,
- prp – prawdopodobieństwo realizacji poręczenia (w ciągu roku),
- prg – prawdopodobieństwo realizacji gwarancji (w ciągu roku).

Jak łatwo dostrzec, warunkiem koniecznym i dostatecznym, aby nie wystąpił koszt pomocy (wartość oczekiwana kosztu ≤ 0), jest spełniona dla:

- a) poręczenia, gdy: $prp \leq 1\%$,
- b) gwarancji, gdy: $prg \leq 2\%$.

Cała powyższa analiza dotyczy okresu rocznego. Możemy teraz zadać pytanie: w jakich warunkach koszt finansowy udzielenia poręczenia bądź gwarancji (liczony jak wyżej) będzie niższy niż koszt udzielenia rocznej pożyczki? Otrzymało wcześniej, że koszt udzielenia rocznej pożyczki⁶⁾ będzie wynosił ok. 3%. Przyjmując te wyliczenia i porównując z kosztem udzielenia poręczenia (gwarancji), otrzymujemy:

a) poręczenie

$$X \cdot (prp - 0,01) < 0,03 \cdot X; \quad prp < 0,04$$

b) gwarancja

$$X \cdot (prg - 0,02) < 0,03 \cdot X; \quad prg < 0,05$$

Z punktu widzenia rachunku ekonomicznego te dwie nierówności mówią, że udzielenie poręczenia na daną kwotę jest bardziej efektywne finansowo z punktu widzenia BFG, jeżeli prawdopodobieństwo tego, że Fundusz będzie musiał zrealizować swoje zobowiązania (w ciągu roku), jest mniejsze od 4% – w przypadku poręczenia i 5% – w przypadku gwarancji.

Oczywiście operowanie w praktyce rachunkiem opierającym się na tak precyzyjnie określonych wartościach prawdopodobieństwa jest niemożliwe. Nie można dokładnie określić prawdopodobieństwa wystąpienia niewypłacalności podmiotu gospodarczego. Zbyt wiele jest elementów wpływających na sytuację finansową oraz elementów ryzyka systematycznego związanego z działalnością gospodarczą w określonym otoczeniu ekonomicznym.

Można zadać pytanie: jakim bankom Fundusz powinien udzielać gwarancji? Odpowiedź w jednym aspekcie wydaje się prosta. Powinny to być banki o standingu finansowym lepszym od tych, które kwalifikują się do tego, aby udzielić im

nisko oprocentowanej pożyczki. Mówiąc ściślej, każdy bank spełniający warunki do udzielenia gwarancji spełnia także warunki do udzielenia pożyczki. Natomiast implikacja ta nie jest prawdziwa w drugą stronę. Taka sytuacja wynika z wcześniej przedstawionego faktu, iż bank zaciągający zobowiązania na warunkach rynkowych musi spełniać bardziej rygorystyczne warunki efektywnościowe, aby powiódł się program naprawczy.

3. Obrót wierzytelnościami

Skup wierzytelności przez BFG od banków będących w kłopotach finansowych może stać się bardzo popularną formą pomocy. Fundusz dysponując takimi możliwościami, stałby się w zasadzie jedyną instytucją w systemie podejmującą takie działania, tzn. wykup należności z portfeli banków. Taka forma pomocy niesie ze sobą wiele korzyści zarówno dla banku, jak i dla Funduszu.

Korzyści dla banku:

- ❖ znacząca poprawa jakości portfela aktywów,
- ❖ poprawa wyników finansowych ze względu na rozwiązanie rezerw celowych,
- ❖ natychmiastowa poprawa płynności finansowej z racji otrzymanych środków finansowych,
- ❖ brak obciążenia przyszłych wyników finansowych skutkami udzielonej pomocy (np. koszt obsługi pożyczki).

Korzyści dla Funduszu:

- ❖ kupno wierzytelności może stanowić działalność dochodową lub przynajmniej mniej kosztowną,
- ❖ ze względu na bezzwrotny charakter „pomocy” Fundusz nie musi sprawować nadzoru nad wykorzystywaniem środków pomocowych.

Należy jednak pamiętać, że szczegółowe rozwiązania wskaże dopiero rozporządzenie Rady Ministrów, co w zasadzie uniemożliwia analizę przyszłych skutków wprowadzenia tej formy pomocy.

4. Inne instrumenty finansowe możliwe do wykorzystania w procesie sanacji podmiotów sektora bankowego nie uwzględnione w ustawie o BFG

Ustawowe wyposażenie Funduszu w instrumenty pomocy finansowej jest ograniczone, choć niewątpliwie uległo poszerzeniu po nowelizacji ustawy przez włączenie możliwości stosowania obrotu wierzytelnościami. Niewątpliwie ustawowe ograniczenie ram działalności pomocowej jest dyscyplinującym ograniczeniem instytucji zarządzającej pieniędzmi publicznymi. (Obiektywna ocena efektywności wykorzystania tych środków jest bardzo trudna z tego powodu, że BFG nie działa na zasadach rynkowych i polityka Funduszu nie jest nastawiona na maksymalizację zysku).

Należy się jednak zastanowić, czy istotnie zmniejszając ilość dostępnych instrumentów finansowych zapewniono efektywność działania instytucji pomocy finansowej. Otóż nie uwzględniając wielu dostępnych instrumentów finansowych, ustawa pozbawiła Fundusz możliwości zapewnienia maksymalnej efektywności zarządzania funduszem pomocowym. Istnieje wiele zalet stosowania instrumentów pozostających poza zasięgiem BFG.

A. Zakup weksli lub obligacji emitowanych przez sanowany bank

Ta forma pomocy była praktykowana przez NBP w latach poprzednich. Bank wymagający pomocy emitował nisko oprocentowane obligacje (1% w skali roku) lub weksle własne, które NBP kupował z niewielkim 1-procentowym dyskontem.

De facto ta forma pomocy nie różni się zasadniczo od udzielenia pożyczki. Ma natomiast jedną istotną przewagę nad pożyczką. Płynność tych instrumentów jest dużo wyższa. Dysponowanie takimi instrumentami pozwoliłoby BFG na efektywniejsze zarządzanie funduszem pomocowym. Można sobie wyobrazić sytuację, w której sektor bankowy wymagać będzie znacznego zaangażowania środków funduszu pomocowego. Jeżeli BFG w swoich aktywach posiadałby pożyczki, wtedy przekroczenie kwoty funduszu pomocowego byłoby utrudnione. Gdyby zaś zamiast pożyczek w aktywach Funduszu znajdowały się obligacje bądź weksle, można przypuszczać, że z racji podwyższonej płynności tych instrumentów istniałaby możliwość ich sprzedaży na rynku pieniężnym i uzyskane stąd środki uzupełniłyby fundusz pomocowy.

Tak więc wprowadzenie tego instrumentu w wyraźnie dostrzegalny sposób „uelastycznia” wielkość funduszu pomocowego. Zmniejsza także koszty funkcjonowania BFG, czyli obciążenia systemu bankowego, jako że pozwala na utrzymywanie wielkości funduszu pomocowego na niższym poziomie przy tym samym poziomie bezpieczeństwa systemu.

B. Bezpośrednie zaangażowanie kapitałowe BFG

Pomoc w postaci kupna akcji banku sanowanego stosowana była przez NBP. W ten sposób bank centralny sanował pierwszy Komercyjny Bank w Lublinie oraz Prosper Bank. W przypadku tej formy pomocy istnieje wiele argumentów za i przeciw stosowaniu podobnych praktyk w systemie bankowym.

Za stosowaniem tej formy pomocy mogą przemawiać argumenty ekonomiczne. Pomoc w postaci podniesienia kapitałów banku nie pociąga za sobą kosztów obsługi takiej pomocy dla banku sanowanego. Oznacza to, że zakres banków możliwych do sanowania tą drogą jest znacznie większy niż przy udzielaniu pożyczki, której spłata niesie ze sobą koszty płaconych odsetek. Poza tym Fundusz, dysponując pieniędzmi systemu bankowego, brałby w tym przypadku na siebie całą odpowiedzialność za przeprowadzenie procesu sanacji. Patrząc na rachunek ekonomiczny takiej działalności, należy zauważyć, że (odwrotnie niż w przypadku pożyczki) im dłuższy okres udzielenia pomocy, tym niższy koszt.

Zakładamy oczywiście, że program uzdrawiania sytuacji finansowej banku realizowany byłby bez zakłóceń, a działanie banku opierało się na zasadach rynkowych. Mówiąc o niższym koszcie długookresowym, należy pamiętać oczywiście o wyższym ryzyku takiej działalności.

Po stronie argumentów przeciw angażowaniu się kapitałowym takich instytucji jak NBP i BFG w sektorze banków komercyjnych znajdują się przede wszystkim argumenty wskazujące na skomplikowane zależności instytucjonalne.

Wraz ze zmianą własności zmienia się także stosunek BFG do takiego podmiotu. W wypadku przejścia kapitałowego stosunek ten nie ogranicza się już tylko i wyłącznie do stosunku prawnego ustanowionego mocą ustawy o BFG. Pojawia się stosunek własności i określone obowiązki właścicielskie mogące stać w sprzeczności z podstawowymi funkcjami Funduszu. Ten problem istotnie pojawia się w momencie, gdy BFG jest inwestorem strategicznym w banku komercyjnym. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której Fundusz dopuściłby do upadłości „własnego” banku, dysponując warunkami do umożliwienia dalszej sanacji. Proces dalszej sanacji takiego banku, funduszami de facto innych banków komercyjnych, mógłby nie wynikać z żadnego realnego rachunku ekonomicznego. Pewną barierą w nieuprawnionym wykorzystywaniu środków funduszu pomocowego do wspierania „własnego” banku jest konieczna akceptacja dla programu naprawczego udzielana przez prezesa NBP, a więc przez ośrodek zupełnie niezależny od BFG.

Fundusz dysponuje szczegółowymi danymi dotyczącymi całego sektora bankowego i każdego banku z osobna. Tak więc BFG, dysponując tymi informacjami i sprawując funkcję właścicielską w jakimś banku komercyjnym, stawia ten bank w uprzywilejowanej pozycji konkurencyjnej w stosunku do pozostałych banków.

II. METODYKA DZIAŁAŃ POMOCOWYCH BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO. ZARYS KONCEPCJI

System bankowy jest bardzo skomplikowanym organizmem. Występują ściśle powiązania finansowe pomiędzy podmiotami aktywnie działającymi w tym sektorze. Bardzo ściśle powiązania występują nie tylko wewnątrz systemu bankowego, ale także między tym systemem a pozostałymi sferami gospodarki. Inną bardzo istotną cechą systemu bankowego jest jego wrażliwość na czynniki trudno mierzalne, takie jak zaufanie publiczne. Fakty te w poważnym stopniu uniemożliwiają przeprowadzenie kompleksowej analizy kosztów i korzyści wynikających z działań, które w istotny sposób ingerują w system bankowy. W związku z tym analiza poniższa będzie przebiegała etapami, stopniowo zwiększając zakres analizowanej przestrzeni ekonomicznej. Należy jednak pamiętać, iż wraz z poszerzaniem pola analizy zwiększa się poziom ogólności formułowanych wniosków oraz zmniejsza się możliwość dokładnego zdefiniowania rozpatrywanych wartości ekonomicznych.

1. Identyfikacja kosztów sanacji banku i kosztów wynikających z jego upadłości

Z racji istniejących uwarunkowań instytucjonalnych występuje komplementarność funkcji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, jako:

- ❖ instytucji gwarancyjnej oraz
- ❖ instytucji animującej procesy sanacyjne.

Komplementarność ta sprawia, iż w prezentowanej analizie rozpatrywane są alternatywne rozwiązania: pierwsze z nich polega na doprowadzeniu do upadłości banku, drugie na sanowaniu banku przy pomocy finansowego zaangażowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Oba rozwiązania są alternatywą wobec siebie. Oba też powodują koszty dla BFG albo koszty ponoszone przez banki komercyjne, ale za które BFG może „czuć się odpowiedzialny”.

Poniższa tabela w zarysie identyfikuje koszty związane z upadłością i sanacją banku wraz z podziałem na wspomniany wyżej zakres analizowanej przestrzeni ekonomicznej.

Tabela 5. Koszty upadłości, koszty sanacji

Koszty upadłości banku		Koszty sanacji	
podmiot	koszt	podmiot	koszt
1	2	3	4
bezpośrednie otoczenie banku			
1. akcjonariusze (udziałowcy)	strata kapitałów banku	1. akcjonariusze (udziałowcy)	pokrycie strat banku
2. deponenci	strata depozytów nie objętych gwarancjami*	2. BFG**	koszt udzielenia pomocy
3. BFG***	wypłaty depozytów gwarantowanych*		
sektor bankowy			
3.a. sektor bankowy***	obciążenie wypłatami funduszu ochrony środków gwarantowanych	2.a. sektor bankowy**	finansowanie sanacji
3.b. budżet państwa***	zmniejszenie wpływów podatkowych z sektora bankowego	2.b. budżet państwa**	zmniejszenie wpływów podatkowych z sektora bankowego
4. upadłości banków (z pkt 4) – efekt domina	wszystkie koszty wymienione wyżej		

1	2	3	4
cała gospodarka			
5. podmioty gospodarcze niebankowe	upadłości tych podmiotów	3. sektor bankowy	osłabienie efektywności działania podmiotów finansowych
6. system bankowy	utrata zaufania do instytucji bankowych		
7. publiczność niebankowa	utrata miejsc pracy i pokrewne koszty społeczne		
8. budżet państwa	zmniejszenie wpływów wynikające z upadłości podmiotów gospodarczych		

* koszty te w toku postępowania upadłościowego mogą zostać zmniejszone przez zaspokojenie wierzycieli z masy upadłości.

** 2 = 2.a. + 2.b.

*** 3. = 3.a. + 3.b.

W powyższej tabeli określone są koszty generowane w dwóch alternatywnych sytuacjach (upadłość, sanacja) wraz z podziałem na trzy zakresy analizy.

I.

Pierwszy etap analizy ogranicza się jedynie do prześledzenia kosztów finansowych na poziomie banku znajdującego się w trudnej sytuacji finansowej, podmiotów bezpośrednio z nim związanych oraz BFG.

I.a.

W pierwszej wersji przyjmujemy hipotezę upadłości banku. Zakładamy, że przyczyną upadłości był brak wypłacalności powstały przez generowanie strat. W takim przypadku ogłoszenie upadłości powoduje, iż bezpośrednie straty ponoszą akcjonariusze banku (ewentualnie udziałowcy w przypadku banku spółdzielczego). Faktycznie straty akcjonariuszy obejmują cały zainwestowany kapitał, gdyż przeważnie upadłości banków dotyczą banków o ujemnych kapitałach własnych netto i odzyskanie choćby części funduszy w trakcie postępowania upadłościowego jest niemożliwe.

Drugą grupą podmiotów ponoszących straty w wypadku upadłości banku są deponenci, jeżeli ich wkłady przekraczają limity gwarancyjne określone ustawą

o BFG, a aktywa banku nie pozwalają na zaspokojenie deponentów w toku postępowania upadłościowego.

Trzecią grupą podmiotów są instytucje finansowe, których depozyty nie są objęte systemem gwarantowania BFG.

Kosztami dla sektora finansowego będą depozyty innych banków, towarzystw ubezpieczeniowych, funduszy powierniczych, biur maklerskich itp. w banku upadłym. Jeżeli nawet część tych środków uda się odzyskać w toku postępowania upadłościowego, pozostaną koszty wynikające z długiego okresu postępowania upadłościowego.

W przypadku upadłości oczywistym kosztem jest suma kwot gwarantowanych wypłaconych przez BFG. Wysokość limitów gwarancyjnych wpływa aktywnie na strukturę tych kosztów i przeniesienie ciężaru odpowiedzialności finansowej z deponentów na BFG lub odwrotnie.

Należy przy tym zaznaczyć, że faktyczne koszty można określić dopiero po zakończeniu postępowania upadłościowego. Jednak element wpływu postępowania upadłościowego na koszty zostanie na razie pominięty, gdyż trudno określić zmiany, jakie zachodzą w relacjach finansów banku przed upadłością do jego masy upadłości.

I.b.

W drugim wariancie przyjmujemy, że bank jest sanowany. W tym przypadku ponoszonym kosztem jest koszt sanacji. Koszt ten jest ponoszony przez instytucję uprawnioną do udzielania pomocy, tj. BFG. W przypadku udzielania pożyczki na warunkach korzystniejszych niż rynkowe możemy określić ten koszt finansowy jako koszt alternatywny zaangażowania określonego kapitału lub koszt deprecjacji funduszu pomocowego⁷. Dużo większe trudności w określeniu kosztu udzielenia pomocy występują w przypadku udzielenia gwarancji bądź poręczenia. Występuje tu możliwość wystąpienia kosztu w wysokości całej kwoty poręczenia (gwarancji) lub niewystąpienia tego kosztu w ogóle.

W tym wariancie należy także założyć, iż akcjonariusze banku powinni ponieść (jeśli jest to możliwe) koszt sanacji banku odpowiedni do straty banku pokrytej kapitałem własnym banku.

II.

Drugi etap analizy dotyczy konsekwencji upadłości banku dla całego sektora bankowego, przy czym analizowane będą jedynie skutki finansowe faktu upadłości.

II.a.

Przy takim rozszerzeniu pola analizy do kosztów wymienionych w pkt I.a. dochodzą koszty powstające w sektorze bankowym. Wielkość tych kosztów zależy

od wielkości powiązań finansowych podmiotu upadłego z innymi podmiotami sektora bankowego.

Powstanie tych kosztów może spowodować pojawienie się kłopotów finansowych (brak wypłacalności, utrata płynności) w podmiotach związanych z bankiem upadłym, co powodować może dalsze upadłości. W takim przypadku analiza kosztów powinna analogicznie być rozszerzona na dalsze banki zagrożone upadłością.

Należy także zauważyć, że koszty wypłaty kwot gwarantowanych dokonywane przez BFG ponoszone są faktycznie przez banki komercyjne. Ponieważ kwoty przekazywane na wypłatę środków gwarantowanych obciążają fundusz ochrony środków gwarantowanych i są kosztem uzyskania przychodu dla banków komercyjnych, koszty te ponoszone są częściowo przez budżet państwa z racji obniżenia podstawy opodatkowania banków komercyjnych, a w konsekwencji obniżenie także dochodów podatkowych budżetu.

II.b.

Rozszerzenie pola analizy w przypadku przeprowadzenia sanacji banku skutkuje jedynie zmianą kwalifikacji ponoszonych kosztów. Ponieważ rzeczywiste finansowanie działalności pomocowej odbywa się przez sektor bankowy, a BFG jest niejako jedynie pośrednikiem finansowym, to właśnie sektor bankowy ponosi koszt pomocy. Częściowo koszt sanacji ponosi także budżet państwa, ponieważ składka roczna banków przeznaczona m.in. na fundusz pomocowy BFG jest zgodnie z ustawą kosztem uzyskania przychodu dla banku, a więc obniża zysk brutto i wpływy podatkowe. Jeżeli przyjmiemy, że podatek dochodowy od osób prawnych wynosi 38%, to właśnie w tej proporcji budżet państwa ponosi obciążenia związane z redystrybucją środków finansowych i sanacją banku.

III.

Trzeci poziom analizy kosztów upadłości banku obejmuje wszystkie konsekwencje występujące w całej sferze gospodarki. Wśród tych kosztów występuje wiele niemierzalnych i trudnych do oszacowania kosztów, jak choćby zachwianie zaufania społecznego dla instytucji bankowych. Należy jednak pamiętać, że choć może te czynniki są trudno mierzalne, to nie można ich ignorować, gdyż czasami wywołują one w gospodarce poważne zakłócenia porównywalne z największymi kryzysami finansowymi.

III.a.

Upadek banku może skutkować konsekwencjami dla sektora niebankowego. Spowodować może upadek wielu małych i średnich przedsiębiorstw, które tracąc część swoich aktywów finansowych, mogą znaleźć się w sytuacji niewypłacalności.

III.b.

W tak poszerzonej analizie mogą pojawić się także dodatkowe koszty dla gospodarki mające charakter niemierzalny. Otóż finansowanie podmiotów w trudnościach finansowych może spowodować osłabienie mechanizmów efektywnościowych, opierających się na prawach gry rynkowej. Obniżeniu efektywności działalności gospodarczej w sektorze przeciwdziała ustawowy warunek (art. 20 ust. 1 pkt 4) zobowiązujący do wykorzystania kapitału dotychczasowych właścicieli na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub banku przejmowanego. Zapis ten w oczywisty sposób dyscyplinuje właścicieli banku w sprawowaniu ich funkcji zarządczych. A więc im większa część dotychczasowych strat będzie pokrywana kapitałem dotychczasowych właścicieli, tym w większym stopniu zachowane zostaną mechanizmy efektywnościowe wolnego rynku.

2. Ograniczenia ustawowe a efektywność pomocy

BFG, prowadząc działalność gwarancyjno-pomocową staje przed alternatywą dwóch scenariuszy rozwoju sytuacji w odniesieniu do banku w kłopotach finansowych. Ocena efektywności działań pomocowych polega na porównaniu kosztu sanacji z kosztami wynikającymi z ewentualnej upadłości banku. Otóż właśnie jako zasadę analizy efektywności działań pomocowych BFG możemy przyjąć zasadę porównywania dwóch wielkości:

- ❖ koszty upadłości,
- ❖ koszty sanacji.

Z ogólnym zdefiniowaniem kosztu sanacji nie ma większego kłopotu. Za taki koszt możemy przyjąć realną deprecjację (w wyniku bardzo niskiego oprocentowania pożyczki) funduszu pomocowego, a ściślej kwoty przekazanej pożyczki. Za omawiany koszt możemy także przyjąć koszt alternatywny zaangażowania kapitału w bony skarbowe, co w praktyce nie stanowi dużej różnicy w stosunku do poprzedniego rozumienia kosztu, gdyż w drugim przypadku rolę deflatora przejmują rentowność bonów skarbowych wobec wskaźnika inflacji w przypadku pierwszym.

Kłopoty pojawiają się z decyzją: które kategorie kosztów upadłości powinny być włączone do analizy. Jak łatwo dostrzec w tabeli 5, wachlarz kosztów związanych z upadłością banku jest nad wyraz szeroki i obejmujący różnorodne aspekty życia gospodarczego. Pytanie: jakie koszty upadłości powinien włączać do swojej analizy Fundusz? jest pytaniem zasadniczym. Pytanie to odwołuje się do misji i istoty funkcjonowania BFG. Na razie problem, które koszty należy uwzględniać w rachunku efektywności działalności pomocowej schodzi na plan dalszy, gdyż – jak się okaże – ograniczenia prawne skutecznie uniemożliwiają w analizie efektywności pomocy finansowej rozszerzanie kategorii kosztów upadłości banku.

W praktyce analiza efektywności działania Funduszu jest ograniczana przez zapis ustawowy (art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o BFG), mówiący o tym, iż wysokość pomocy finansowej dla banku powinna być niższa niż łączna kwota depozytów gwarantowanych znajdujących się w tym banku. Ściślej ograniczona jest możliwość (celowość) analizy szerszej kategorii kosztów wynikających z upadłości. Taki zapis ogranicza w znacznym stopniu skalę możliwej do udzielenia pomocy.

Opierając się na konstrukcji tabeli 5, możemy przyjąć najwęższe rozumienie kosztów upadłości, tzn. koszt wypłaty depozytów gwarantowanych. W takim wypadku warunek, którego spełnienie przesądza o większej „opłacalności” sanowania banku niż doprowadzenie do upadłości, wygląda następująco:

$$\text{koszt wypłaty depozytów gwarantowanych} > \text{koszt sanacji}^*$$

Należy przyjąć, iż zapis ten jest faktycznym spełnieniem podstawowego warunku efektywności (z punktu widzenia BFG). Odpowiada on w pełni krótkookresowemu horyzontowi analizy.

Warunek ustawowy opiera się na nieco innych wartościach, a w postaci nierówności możemy go zapisać w sposób następujący:

$$\text{depozyty gwarantowane} > \text{kwota pomocy finansowej}^{**}$$

I tak porównując wartości występujące w obu warunkach (* i **) otrzymujemy: wypłaty depozytów gwarantowanych są niższe niż wielkość wszystkich depozytów objętych gwarancjami (w przybliżeniu o wielkość środków płynnych), a kwota przeznaczona na pomoc finansową jest wyższa niż koszt finansowy takiej pomocy.

Tak więc zapis ustawowy powiększa obie strony nierówności. Pozostaje rozpatrzyć, czy zapis ten rozszerza, czy zawęża skalę możliwej do udzielenia pomocy w stosunku do podstawowego warunku efektywnościowego określonego nierównością (*).

Rzeczywista wielkość wypłaty środków gwarantowanych jest niższa od wielkości depozytów gwarantowanych w przybliżeniu o wysokość środków płynnych banku. W przypadku banków spółdzielczych jest ona niższa o ok. 10–20%.

W przypadku banków spółek akcyjnych występuje dużo większe zróżnicowanie tej zależności, co jest związane z różną strukturą depozytów i różnym stanem środków płynnych. Możemy przyjąć, że wypłaty mogą być niższe o 30–40% w stosunku do wielkości depozytów gwarantowanych (mogą także wystąpić takie przypadki, w których wypłaty w całości zostaną pokryte ze środków płynnych banku).

Druga strona wyżej przedstawionej nierówności (*) również odbiega od wartości zapisanej ustawowo. Otóż jeżeli koszt sanacji określimy jako koszt alternatywny zaangażowania finansowego w działalność pomocową, otrzymamy, że jest on znacznie niższy od zaangażowanej kwoty. Jeżeli udzielenie pożyczki nastąpi na warunkach dogodniejszych od rynkowych i oprocentowanie wyniesie 1/3 stopy redyskonta NBP, wtedy roczny koszt zaangażowania finansowego

możemy opisać jako koszt realnej deprecjacji kwoty pożyczki. W pierwszej części koszt ten został policzony przy ustalonych różnych warunkach zewnętrznych i przy pesymistycznych założeniach wyniósł 30% kwoty pożyczki.

W tym wypadku kwota udzielonej pożyczki jest 3,3 raza większa od kosztu sanacji. Wielkość depozytów objętych gwarancjami jest większa od wypłat BFG od 1,1 do 1,7 raza w zdecydowanej większości wypadków. Wynika stąd, że zapis ustawowy w przeważającej liczbie przypadków w silniejszy sposób ogranicza skalę możliwej do udzielenia pomocy niż podstawowy („najwęższy”) warunek efektywnościowy przedstawiony nierównością (*).

W nielicznych przypadkach, kiedy to środki płynne banku są na wysokim poziomie i ewentualna wypłata dokonana przez BFG byłaby niewielka, warunek ustawowy działa w sposób rozszerzający w stosunku do „podstawowego warunku efektywnościowego”.

Z powyższych rozważań wynika, iż w przeważającej liczbie przypadków wymóg ustawy (określający maksymalną kwotę pomocy finansowej) tak silnie ogranicza skalę ewentualnych działań pomocowych, że spełnienie tego warunku ostatecznie powinno przesądzać o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o udzielenie pomocy. W gestii Funduszu pozostaje wtedy ocena, czy bank spełnia warunki ustawowe, czy sytuacja banku gwarantuje zwrot powierzonych środków oraz czy program sanacji pozwoli funkcjonować bankowi po wygaśnięciu pomocy.

Jedynym przypadkiem pozwalającym w praktyce zainteresować się rozszerzoną interpretacją kosztów powstałych w wyniku upadłości banku jest przypadek, w którym wraz z wysokim stanem środków płynnych posiadanych przez bank i odpowiednią strukturą depozytów występuje niebezpieczeństwo upadłości. Wtedy doprowadzenie do upadłości nie powoduje bezpośrednich kosztów wypłaty przez BFG kwot gwarantowanych, natomiast w przypadku sanacji banku na pewno wystąpi koszt tej działalności.

Jak widać z powyższych rozważań, pomimo przedstawienia w tabeli szerokiego zakresu występujących kosztów upadłości tak naprawdę kluczową rolę odgrywają te związane z wypłatą depozytów gwarantowanych.

3. Czynniki wpływające na analizę efektywności pomocy finansowej

Powyżej został omówiony problem wpływu zapisu ustawowego ograniczającego zakres pomocy finansowej na analizę efektywności udzielanej pomocy. Po przeprowadzonych badaniach okazuje się, że w zdecydowanej większości przypadków ograniczenie ustawowe jest jeszcze bardziej restrykcyjne niż warunek efektywności udzielanej pomocy, uwzględniający jedynie najwęższe ujęcie kosztów wynikających z upadłości banku.

Taka sytuacja niesie ze sobą określone konsekwencje:

1. warunek ustawowy staje się warunkiem koniecznym (narzuconym ustawowo) i dostatecznym (przesądzona zostaje mniejsza kosztowość pomocy finansowej niż kosztowość doprowadzenia do upadłości banku) podjęcia decyzji o przeznaczeniu środków finansowych na pomoc,

2. niecelowa staje się szersza analiza kosztów upadłości banku (poza koszty wypłacenia kwot gwarantowanych).

Niżej przedstawiony zostanie wpływ czynników oddziałujących na rachunek ekonomiczny działalności pomocowej, takich jak: długość okresu, na jaki udzielana jest pożyczka, wielkość środków płynnych sanowanego banku, następstw finansowych procesu upadłościowego banku.

A. Długość okresu, na który udzielana jest pożyczka

Okres spłaty pożyczki bardzo wyraźnie wpływa na koszty udostępnienia środków finansowych na warunkach dogodniejszych od rynkowych. Generalnie należy przyjąć, że im dłuższy jest okres udzielonej pomocy, tym wyższy jest koszt sanacji banku. Wcześniej została przedstawiona różnica w wysokości kosztów pożyczki krótko- i długoterminowej. W hipotetycznych warunkach zbliżonych do rzeczywistości koszty pożyczki⁸⁾ (określone jako realna deprecjacja funduszu pomocowego) wzrastają z ok. 3% przy pożyczce rocznej do ok. 14% przy pożyczce 10-letniej. Czynnikiem długości udzielonej pożyczki jest tym istotniejszy, im wyższa jest inflacja i stopy procentowe NBP.

Innym warunkiem udzielenia pożyczki, który wpływa na koszt pożyczki, jest sposób jej spłaty. Im spłaty pożyczki i odsetek są bardziej opóźnione w czasie, tym większy jest koszt pomocy. Przy 10-letniej pożyczce i 5-letniej karencji koszt pomocy wyniesie ponad 18%.

B. Wysokość środków płynnych banku

Wysokość środków płynnych banku może w istotny sposób wpłynąć na perspektywę widzenia kosztów upadłości.

Sytuacja, w której środki płynne przewyższają kwoty gwarantowane, może być wywołana przez dwa czynniki:

- ❖ wysoką względną wartość środków płynnych (udział środków płynnych w sumie bilansowej),
 - ❖ niską względną wartość kwot gwarantowanych (udział kwot gwarantowanych w depozytach ogółem może być niski, gdy występuje szczególna struktura depozytów, tzn. przeważają depozyty duże, znacznie przekraczające górny limit gwarancyjny)
- lub kombinacja obu tych czynników.

Tak więc czynnik wielkości środków płynnych może w sposób istotny zmienić dotychczasowe wnioski o ograniczonej możliwości analizy kosztów upadłości ze względu na rygorystyczny warunek ustawowy.

Przy wysokiej wartości środków płynnych nie można ograniczać się jedynie do analizy kosztów wypłat gwarancyjnych jako kosztów upadłości. Należy w takich przypadkach spojrzeć szerzej na koszty upadłości i oszacować pozostałe koszty upadłości.

C. Następstwa finansowe procesu upadłościowego

Integralną częścią procesu upadłościowego jest zaspokajanie wierzycieli upadłego podmiotu z jego masy upadłości. Dotychczas ten element generujący określone przepływy finansowe był pomijany, gdyż faktycznie różnice indywidualnych procesów są na tyle zindywidualizowane, że z trudem poddają się kwantyfikacji teoretycznej.

Należy jednak omówić wpływ tego elementu na rachunek kosztów, bo – choć często bardzo trudny do określenia – może mieć duży wpływ na koszty upadłości.

Na pewno w miarę prowadzenia postępowania upadłościowego koszty upadłości będą się zmniejszać. Syndyk po ustaleniu listy wierzytelności będzie zaspokajał wierzycieli z masy upadłości. Szczególnie istotny wpływ ma ten proces na rachunek kosztów BFG, ponieważ z mocy ustawy Fundusz zaspokajany jest przed większością innych wierzycieli. Zatem faktyczne koszty BFG związane z upadłością należałoby skorygować o wielkość środków uzyskanych z masy upadłości. Ewentualnie wysokość tych środków powinna być zdyskontowana (np. wskaźnikiem inflacji), jeżeli odzyskanie środków miałoby być odsunięte w czasie.

D. Podsumowanie

Uwzględniając wszystkie powyżej wymienione elementy, analizowane koszty można zdefiniować następująco:

koszty sanacji = kwota pożyczki – strumień płatności zdyskontowany wskaźnikiem inflacji (bądź innym, analogicznym wskaźnikiem),

koszty upadłości = wartość kwot gwarantowanych – środki płynne banku – strumień płatności wynikający z windykacji należności BFG w procesie upadłościowym (ten strumień także powinien być zdyskontowany w czasie) + inne koszty.

Pozycja „inne koszty” jest pozycją nie określoną ściśle i pozwala ona na swobodę interpretacji dla osób prowadzących analizę⁹⁾. Fakultatywny charakter tej pozycji jest wynikiem różnic w określaniu zakresu kosztów upadłości w zależności od punktu, z jakiego postrzega się zjawisko upadłości i poglądu na to, które koszty są związane z ryzykiem systematycznym prowadzenia działalności gospodarczej, a które nie. Jeszcze bardziej pogłębiona analiza powinna uwzględniać zmniejszenie „innych kosztów” o środki odzyskane w wyniku postępowania upadłościowego. Oczywiście takie podejście z racji konieczności przewidywania zdarzeń przyszłych i dokonania szczegółowej oceny jakości portfela aktywów banku upadłego jest bardzo trudne do zastosowania w praktyce.

E. Niemierzalne koszty pomocy

Dotychczas za koszty udzielenia pomocy przyjmowano jedynie koszty finansowe. Nie wyczerpują one jednak wszystkich kosztów wynikających z transferu środków przeznaczonych na pomoc.

Oprócz nich występują koszty niemierzalne w postaci osłabienia rynkowych mechanizmów konkurencji. Otóż pomoc finansowa Funduszu jest niczym innym jak transferem środków od jednostek silnych finansowo do jednostek o słabym standingu. Działanie takie wzmacnia stabilność i bezpieczeństwo sektora, które to wartości są nie do przecenienia, lecz dzieje się to kosztem osłabienia konkurencyjności.

Rodzi się pytanie, czy można jednocześnie działać na rzecz wzmacniania stabilności i efektywności/konkurencyjności sektora. Otóż istnieją mechanizmy, które pozwalają przy stosowaniu pomocy finansowej pogodzić mechanizmy walki konkurencyjnej i podnoszenia efektywności. Jednym z takich mechanizmów jest konstrukcja zapisana w ustawie, gdzie konieczną przesłanką udzielenia pomocy jest pokrycie straty kapitałem dotychczasowych właścicieli banku. Zapis ten pozwala uchronić się przed sytuacją, w której głównymi beneficjentami pomocy staną się dotychczasowi właściciele. Przeniesienie części kosztów sanacji na dotychczasowych właścicieli jest konieczne, ponieważ powinni oni ponieść konsekwencje niewłaściwego nadzoru właścicielskiego. Poniesienie przez nich kosztów jest także zgodne z logiką podejmowania ryzyka gospodarczego.

Podsumowując należy stwierdzić, że im wyższy będzie stopień uczestnictwa dotychczasowych właścicieli w finansowaniu procesu sanacyjnego, tym system będzie bardziej konkurencyjny i efektywny.

III. WNIOSKI

Efektywność działalności finansowej BFG można rozpatrywać w przestrzeni wielowymiarowej. W niniejszej pracy skoncentrowałem się na aspektach finansowych pomocy. Należy jednak pamiętać, że BFG ma przede wszystkim za zadanie działać na rzecz stabilizacji systemu bankowego. Nie jest zadaniem Funduszu maksymalizacja zysku. Optymalna polityka powinna maksymalizować korzyści sektora bankowego traktowanego jako całość. Polityka taka musi wywierać koszty pomocy, koszty upadłości oraz koszty niemierzalne wynikające z utraty wiarygodności przez sektor bankowy.

W zakresie działalności pomocowej dostępne są Funduszowi cztery formy pomocy: pożyczka, poręczenie, gwarancja, obrót wierzytelnościami. Dotychczas wykorzystywany jest jedynie jeden z tych instrumentów – pożyczka. Wynika to z faktu, że pożyczka jest znacznie korzystniejsza od poręczenia i gwarancji dla banku z punktu widzenia przychodów finansowych. Obrót wierzytelnościami zaś jest niemożliwy ze względów organizacyjno-formalnych (brak rozporządzenia RM). Z wyżej wymienionych powodów najistotniejsza dla Funduszu staje się analiza skutków finansowych udzielenia nisko oprocentowanej pożyczki.

Udzielanie nisko oprocentowanych pożyczek (poniżej stopy inflacji) sprawia, że fundusz pomocowy będzie ulegać stopniowej deprecjacji. Utrzymanie realnej wartości funduszu będzie więc wymagać poniesienia dodatkowych kosztów ze strony banków. Korzyścią dla banków wynikającą z działania BFG jest podniesienie stabilności sektora bankowego i wzrost zaufania publiczności niebankowej oraz brak kosztów związanych z koniecznością dokonywania wypłat środków gwarantowanych.

Analiza efektywności działalności pomocowej musi uwzględniać po jednej stronie koszty akcji pomocowych, z drugiej zaś korzyści z nich wynikające. Wszystkie rozważania zaś należy przeprowadzać na poziomie sektora bankowego. Najtrudniejszym do oszacowania, ale równocześnie najważniejszym elementem korzyści sektora bankowego, wynikającym z istnienia systemu gwarancyjno-pomocowego jest zaufanie publiczne. Zaufanie to jest trudne do przecenienia i wpływa w znaczący sposób na stabilność depozytów bankowych.

Tomasz Obal

Przypisy

- ¹⁾ Trzecim zadaniem uwzględnionym w ustawie o BFG, którego wypełnianie pozwala prawidłowo realizować dwie funkcje wspomniane wyżej, jest analiza sytuacji sektora bankowego.
- ²⁾ Analiza gwarancji i poręczeń przeprowadzana jest wspólnie z uwagi na podobną konstrukcję finansową tych instrumentów.
- ³⁾ Uwaga ta nie dotyczy w sposób kategoriyczny skutków finansowych udzielonych poręczeń i gwarancji.
- ⁴⁾ Przyjęto założenie, że nie istnieje ryzyko związane z niespłaceniem pożyczki. Takie założenie jest uzasadnione, gdyż zabezpieczenia wymagane przez Fundusz przy udzieleniu pożyczek są wysokiej jakości.
- ⁵⁾ W poniższych wyliczeniach strumień płatności wynikający ze spłat odsetek i rat kapitałowych zdyskontowano w czasie, obliczając wartość obecną tego strumienia. Koszt zdefiniowano jako różnicę między kwotą pożyczki a wartością obecną strumienia spłat.
- ⁶⁾ Założenie dotyczące warunków ze str. 73-74.
- ⁷⁾ Dalej konsekwentnie przyjęto za koszt sanacji, koszt deprecjacji funduszu pomocowego.
- ⁸⁾ Patrz tabela 4.
- ⁹⁾ Patrz tabela 5.

Załącznik

Aby określić funkcyjną zależność między kosztem pomocy a okresem, na jaki pożyczka jest udzielana, stopą redyskonta i inflacją, przyjmijmy następujące oznaczenia:

- K – koszt pomocy
P – kwota pożyczki
c – okres pożyczki (w latach)
i – inflacja

- sr – stopa redyskonta
od – odsetki
rk – rata kapitałowa

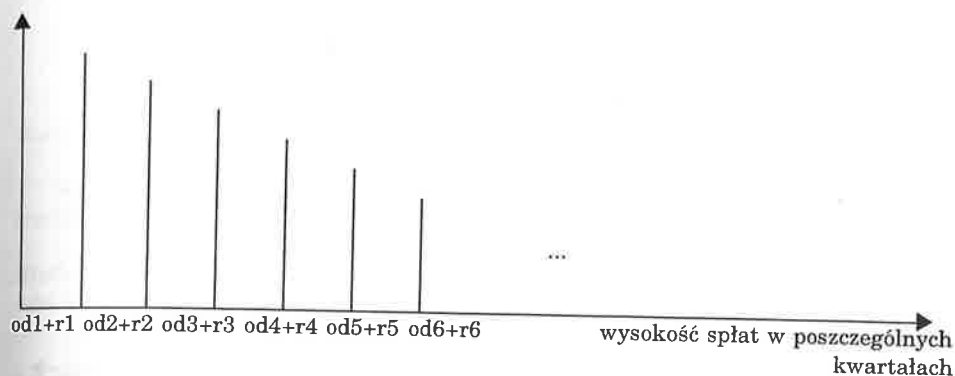
Koszt pomocy definiujemy (zgodnie z wcześniejszymi założeniami) jako różnicę między kwotą pożyczki a bieżącą wartością strumienia spłat.

$$(1) \quad K = P - PV$$

gdzie: PV – wartość obecną strumienia spłat.

Analiza przeprowadzona jest z podziałem na dwa systemy spłat rat kapitałowych (kwartalnie i półrocznie) i przy założeniu, że nie występuje karencja w spłacie pożyczki.

Kwartalny system spłat rat kapitałowych



$$PV = \frac{od_1 + rk}{(1 + i_1)} + \frac{od_2 + rk}{(1 + i_1)(1 + i_2)} + \frac{od_3 + rk}{(1 + i_1)(1 + i_2)(1 + i_3)} + \frac{od_4 + rk}{(1 + i_1)(1 + i_2)(1 + i_3)(1 + i_4)} + \dots + \frac{od_{4c} + rk}{(1 + i_1)(1 + i_2) \dots (1 + i_{4c})}$$

W subskrypcie znajduje się wskazanie kwartału, którego dotyczy zmienna. Po przekształceniu otrzymujemy.

$$(2) \quad PV = \sum_{j=1}^{4c} \left(\frac{od_j + rk}{\prod_{k=1}^j (1 + i_k)} \right)$$

Odsetki płacone w poszczególnych kwartałach (od_j) określić można następującym wzorem:

$$(3^*) \quad od_j = P \frac{sr_j}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{4c} \right)$$

$$(3^{**}) \quad rk = \frac{1}{4c} P$$

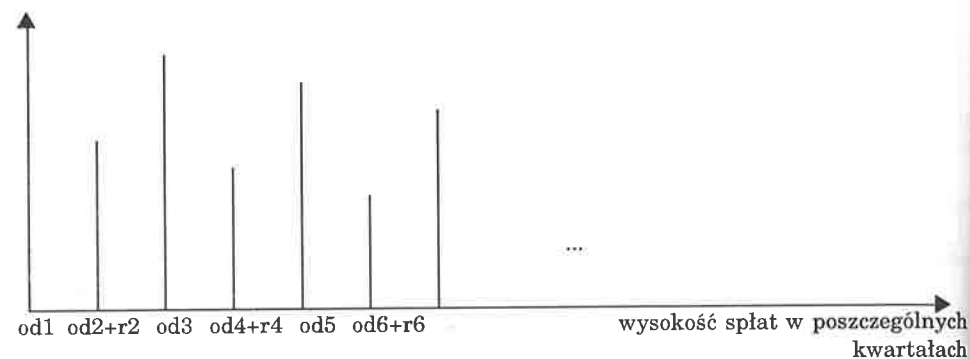
Po podstawieniu równań (3*) i (3**) do równania (2) otrzymujemy:

$$(4) \quad PV = \sum_{j=1}^{4c} \left(P \frac{\frac{sr_j}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{4c} \right) + \frac{1}{4c}}{\prod_{k=1}^j (1+i_k)} \right)$$

Ostatecznie koszt wyraża się wzorem (po podstawieniu (4) do (1)):

$$(5) \quad K = P - PV = P \left(1 - \sum_{j=1}^{4c} \left(\frac{\frac{sr_j}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{4c} \right) + \frac{1}{4c}}{\prod_{k=1}^j (1+i_k)} \right) \right)$$

Półroczny system spłat rat kapitałowych



$$PV = \frac{od_1}{(1+i_1)} + \frac{od_2 + rk}{(1+i_1)(1+i_2)} + \frac{od_3}{(1+i_1)(1+i_2)(1+i_3)} + \frac{od_4 + rk}{(1+i_1)(1+i_2)(1+i_3)(1+i_4)} + \dots + \frac{od_{4c} + rk}{(1+i_1)(1+i_2)\dots(1+i_{4c})}$$

W subskrypcie znajduje się wskazanie kwartału. Po przekształceniu:

$$(6) \quad PV = \sum_{j=1}^{c/2} \left(\frac{od_{2j-1}}{\prod_{k=1}^{2j-1} (1+i_k)} + \frac{od_{2j} + rk}{\prod_{k=1}^{2j} (1+i_k)} \right)$$

Odsetki płacone w dwóch kolejnych kwartałach (parami) są równe sobie, ponieważ przez pół roku pozostaje ta sama podstawa kapitału, od której wspomniane odsetki są liczone. Stąd:

$$(7*) \quad od_{2j-1} = od_{2j} = P \frac{sr_{2j-1}}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{2c} \right)$$

$$(7**) \quad rk = \frac{1}{2c} P$$

podstawiając (7*) i (7**) do wzoru (6) otrzymujemy:

$$(8) \quad PV = \sum_{j=1}^{c/2} P \left(\frac{\frac{sr_{2j-1}}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{2c} \right)}{\prod_{k=1}^{2j-1} (1+i_k)} + \frac{\frac{sr_{2j}}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{2c} \right) + \frac{1}{2c}}{\prod_{k=1}^{2j} (1+i_k)} \right)$$

Stąd na podstawie (1) i (8) koszt pomocy można określić jako:

$$(9) \quad K = P \left(1 - \sum_{j=1}^{c/2} \left(\frac{\frac{sr_{2j-1}}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{2c} \right)}{\prod_{k=1}^{2j-1} (1+i_k)} + \frac{\frac{sr_{2j}}{12} \left(1 - \frac{(j-1)}{2c} \right) + \frac{1}{2c}}{\prod_{k=1}^{2j} (1+i_k)} \right) \right)$$

Karencja w spłatach kapitału

Wprowadzając element karencji, powyższe wzory można przekształcić w sposób następujący:

Niech a – okres karencji (w latach); gdzie $a \leq \frac{c}{2}$, ze względu na ograniczenia warunków udzielania pożyczek.

$$PV = \underbrace{\frac{od_1}{(1+i_1)} + \frac{od_2}{(1+i_1)(1+i_2)} + \dots + \frac{od_{4a+1} + rk}{(1+i_1)(1+i_2)\dots(1+i_{4a})}}_{\sum_{j=1}^{4a} \frac{od_j}{\prod_{k=1}^j (1+i_k)}} + \underbrace{\frac{od_{4a+2} + rk}{(1+i_1)(1+i_2)\dots(1+i_{4a+2})} + \dots + \frac{od_{4c} + rk}{(1+i_1)(1+i_2)\dots(1+i_{4c})}}_{\sum_{j=4a+1}^{4c} \frac{od_j + rk}{\prod_{k=1}^j (1+i_k)}}$$

$$\text{dla } 1 \leq j \leq 4a \quad \text{jest} \quad od_j = P \frac{sr_j}{12}$$

$$(10) \quad \text{dla } 4a \leq j \leq 4c \quad \text{jest} \quad od_j = P \frac{sr_j}{12} \left(1 - \frac{j - (4a+1)}{4c - 4a} \right)$$

$$\text{dla każdego } j, \quad rk = P \frac{1}{4c - 4a}$$

Podstawiając do wzoru określającego wartość obecną strumienia spłat wzory (10) otrzymujemy:

$$(11) \quad PV = \sum_{j=1}^{4a} \frac{\frac{sr_j}{12} P}{\prod_{k=1}^{4a} (1 + i_k)} + \sum_{j=4a+1}^{4c} \frac{P \frac{sr_j}{12} \left(1 - \frac{j - (4a + 1)}{4c - 4a} \right)}{\prod_{k=1}^{4c} (1 + i_k)} + P \frac{1}{4c - 4a}$$

$$(12) \quad K = P \left(\sum_{j=1}^{4a} \frac{\frac{sr_j}{12}}{\prod_{k=1}^{4a} (1 + i_k)} + \sum_{j=4a+1}^{4c} \frac{\frac{sr_j}{12} \left(1 - \frac{j - (4a + 1)}{4c - 4a} \right)}{\prod_{k=1}^{4c} (1 + i_k)} + \frac{1}{4c - 4a} \right)$$

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI POMOCOWEJ BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

16 października 1997 r. w siedzibie Funduszu odbyło się kolejne seminarium naukowe poświęcone zagadnieniom efektywności działalności pomocowej BFG. W seminarium, któremu przewodniczył prof. Jan Szambelańczyk, wzięli udział członkowie Rady i Zarządu Funduszu oraz zaproszeni eksperci. Referaty tematyczne wygłosili, prof. Władysław Jaworski, Bożena Chelmińska oraz Tomasz Obal. W dyskusji oprócz referentów wypowiedzieli się: **prof. Zdzisław Fedorowicz, dyr. Krzysztof Pietraszkiewicz, dr Ryszard Szewczyk, dr Jan Krzysztof Solarz, prof. Antoni Kantecki, prof. Władysław Baka, Tadeusz Żywczak, Krystyna Góral, prof. Stanisław Kasiewicz, prof. Marek Safjan, prof. Jan Szambelańczyk, prof. Mirosław Bączyk.**

Funkcja pomocy BFG jest komplementarna w stosunku do zadania gwarantowania depozytów. Z racji obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych Fundusz staje zatem wobec wyboru między pomocą finansową dla banku zagrożonego utratą wypłacalności a ewentualną wypłatą środków gwarantowanych po jego upadłości. Dlatego też ważne staje się pytanie o koszty i zyski z działalności pomocowej BFG.

Pierwszy przedstawiony referat **prof. Władysława Jaworskiego i Bożeny Chelmińskiej** zaprezentował szersze otoczenie i obecne uwarunkowania działalności pomocowej Funduszu. Z krytyką spotkały się przede wszystkim ustalone w Ustawie o BFG warunki udzielania pomocy – zbyt formalne i mało elastyczne. Jedynym kryterium według referentów w tym względzie powinna być zagrożona wypłacalność banku, którą należałoby mierzyć na podstawie wąskiego zestawu pięciu wskaźników, opisujących w sposób syntetyczny sytuację banku. Podstawowym celem udzielonej pomocy stanie się wówczas poprawa działalności banku według wspomnianych wskaźników, czyli likwidacja stanu zagrożenia wypłacalności. Cała działalność pomocowa BFG powinna być przy tym kierowana na zapobieganie zjawiskom zagrażającym stabilności sektora bankowego, a nie jedynie na ratowanie banków przed upadłością.

Elementy inżynierii finansowej możliwej do wykorzystania przy pomiarze efektywności tej działalności Funduszu przedstawił w drugim referacie **Tomasz Obal**. BFG, prowadząc działalność gwarancyjno-pomocową, najczęściej staje przed alternatywą dwóch scenariuszy rozwoju sytuacji w odniesieniu do banku mającego kłopoty finansowe. Pierwszy scenariusz polega na wsparciu procesu restrukturyzacyjnego i w rezultacie na sanacji banku. Pozwala ona uniknąć

poniesienia wszystkich kosztów upadłości, w tym zachowuje substancję bankową – placówki, miejsca pracy itp. Drugi scenariusz zakłada upadłość banku i wypłatę depozytów gwarantowanych. Miara efektywności działalności pomocowej musi zatem opierać się na porównaniu kosztów wynikających z upadłości banku z kosztami pomocy.

Podstawowym zagadnieniem poruszonym w toku dyskusji był sam cel istnienia systemu łączącego funkcję gwarantowania depozytów z funkcją pomocy finansowej. BFG jest szczególnym podmiotem w systemie bankowym z uwagi na jego misję, którą jest działanie na rzecz stabilizacji całego sektora. Fundusz – działając w środowisku wolnorynkowym – sam działa według innych reguł. Nie jest instytucją nastawioną na osiąganie zysku, a efektywność finansowa nie może być jedynym wyznacznikiem oceny jego polityki. Optymalna polityka Funduszu powinna bowiem maksymalizować korzyści całego sektora bankowego. Można więc powiedzieć, że strategicznym celem działalności BFG jest poprawa ryzyka kraju (**dr J.K. Solarz**). Obniżaniu tego ryzyka powinna być podporządkowana zarówno polityka zabezpieczania depozytów, jak i polityka pomocy finansowej zagrożonym bankom.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, działając w imieniu banków, stał się mandatariszem systemu bankowego (**prof. W. Baka**). Powierzono mu zadanie stabilizacji tego systemu. Obowiązkiem Funduszu jest więc optymalizowanie polityki gwarantowania depozytów i pomocy finansowej dla banków zagrożonych utratą wypłacalności. Celem BFG jest więc przewyższenie zagrożenia wypłacalności w jak największej liczbie banków. Nadrzędnym zadaniem jest także prowadzenie takiej polityki, aby polski sektor bankowy z jak najlepszej pozycji konkurencyjnej sprostał nadchodzącym wyzwaniom integracji europejskiej.

Sektor bankowy oczywiście ponosi koszty finansowe istnienia systemu gwarantowania depozytów (koszty wypłat depozytów gwarantowanych oraz koszty składek rocznych). Koszty te ponoszone są także przez budżet państwa, który pozbawiany jest części dochodów z racji obniżania się w bankach podstawy opodatkowania. Jednak w zamian za to sektor uzyskuje pewną wartość niematerialną, trudną do przecenienia – zaufanie publiczne. Publiczna wiarygodność i stabilność są wartościami samymi w sobie. Zaufanie może być traktowane jak jeden z najcenniejszych aktywów banku. Podobnie należy analizować wpływ wprowadzenia systemu gwarancyjno-pomocowego na konkurencyjność polskich banków. Banki, ponosząc koszty istnienia systemu, obniżają swoją konkurencyjność, lecz jednocześnie uzyskują gwarancje depozytów oraz możliwość wsparcia w przypadku trudności finansowych, co w niepomiarne większym stopniu podnosi konkurencyjność podmiotów polskiego sektora bankowego (**prof. W. Baka**). Tym samym można powiedzieć, że istnienie systemu gwarancyjnego podnosi wartość banków.

W ramach obowiązujących rozwiązań prawnych (znowelizowana w 1997 r. ustawa o BFG) dostępne są cztery formy pomocy: pożyczka, poręczenie i gwarancja oraz obrót wierzytelnościami. Spośród tych form jedynie udzielanie pożyczek przybrało formę praktyki działalności operacyjnej. Poręczenie i gwarancja są dla

banków starających się o pomoc mniej atrakcyjne ekonomicznie niż pożyczka, gdyż warunki ich uzyskania są jednakowe, rachunek ekonomiczny zaś ich wykorzystania zdecydowanie odmienny. Pożyczka udzielana jest na preferencyjnych warunkach, a jej oprocentowanie jest równe 1/3 stopy redyskonta NBP; w przypadku banków spółdzielczych stanowi połowę tej wielkości. Poręczenie lub gwarancja mogą być przyznane bankowi, który uzyska bądź zamierza uzyskać środki na rynku, a więc zdecydowanie droższe. Nie niosą one ze sobą możliwości pozyskania tanich środków. Nie dziwi więc fakt, że banki w znacznie mniejszym stopniu zainteresowane są uzyskiwaniem gwarancji i poręczeń. Natomiast, aby możliwy stał się obrót wierzytelnościami, potrzebne są przepisy szczegółowe, wydane przez Radę Ministrów. Ponieważ takich regulacji jeszcze nie ma, forma obrotu wierzytelnościami nie jest dostępna bankom ubiegającym się o pomoc.

Z tych to powodów podstawową formą pomocy jest pożyczka. W początkowej fazie działalności BFG, aby uniknąć zarzutów o niejasności podejmowanych decyzji i nieściśle kryteria przyznawania pomocy, wprowadzono sztywne warunki jej udzielania. Dziś spotyka się to z krytyką (**prof. Z. Fedorowicz**). W przyszłości być może należałoby odstąpić od sztywnych warunków przyznawania pomocy na rzecz większej elastyczności i identyfikacji indywidualnych potrzeb banków. Ewolucja Funduszu powinna następować w kierunku działalności opartej na warunkach zbliżonych do rynkowych. Tym samym działania BFG w sferze pomocowej, w tym warunki udzielania pomocy, powinny być bardziej zróżnicowane (**prof. W. Jaworski**). Różnicowanie warunków przy zastosowaniu procedur pogłębionej zindywidualizowanej analizy poszczególnych projektów powinno doprowadzić do wzrostu efektywności wsparcia finansowego banków.

Krokiem w kierunku optymalizacji efektywności działań pomocowych powinno być także wzmożenie działalności pomocowej w formie gwarancji i poręczeń (**T. Żywczak**). Formy te, choć mało wykorzystywane, posiadają z punktu widzenia Funduszu istotne zalety. Po pierwsze, pociągają za sobą konieczność angażowania środków funduszu pomocowego, a po drugie, nie muszą powodować kosztu finansowego. Pamiętać jednak należy, że te formy pomocy jako znacznie mniej bezpieczne nie mogą narażać BFG na nadmierne ryzyko finansowe. Banki, którym Fundusz może udzielić gwarancji bądź poręczenia, muszą charakteryzować się zatem lepszym standingiem finansowym od banków, które kwalifikują się do udzielenia pożyczki. Wynika to z faktu, że banki, które pozyskują droższe środki, na rynku mają poprzeczkę efektywności zawieszoną wyżej i mają mniejszy margines bezpieczeństwa. Skupowanie papierów dłużnych emitowanych przez banki (w przeszłości zakup obligacji i weksli banków praktykowany był przez NBP) charakteryzuje się znacznie wyższą płynnością. Gdyby zamiast pożyczek w aktywach Funduszu znajdowały się obligacje bądź weksle, można przypuszczać, że z racji podwyższonej płynności tych instrumentów istniałaby możliwość ich sprzedaży na rynku i uzyskanie stąd środki uzupełniałyby fundusz pomocowy. Akcja taka mogłaby być podejmowana w sytuacji, gdy środki funduszu pomocowego nie pozwalałyby na zaspokojenie wszystkich potrzeb sektora.

Efektywniejsze zarządzanie funduszem pomocowym można byłoby uzyskać również dzięki wprowadzeniu innych obok obrotu wierzytelnościami instrumentów w wyraźny sposób „uelastyczniających” wielkość funduszu pomocowego. Można byłoby w ten sposób, utrzymując wielkość funduszu pomocowego na niższym poziomie przy tym samym poziomie bezpieczeństwa, zmniejszyć koszty funkcjonowania BFG, czyli zmniejszyć obciążenia systemu bankowego. W niedalekiej przyszłości takim instrumentem „uelastyczniającym” fundusz pomocowy może stać się obrót wierzytelnościami.

Generalnie istotę działań BFG należy widzieć wielowymiarowo. Na koszty związane z funkcjonowaniem systemu należy patrzeć w węższym i szerszym rozumieniu. Prowadzenie rachunku ekonomicznego powinno występować w dwóch płaszczyznach: rachunku globalnego i rachunku poszczególnych projektów (K. Góral). Optymalizacja efektów pomocy powinna występować na wszystkich poziomach analizy.

Warto przy tym podkreślić, iż beneficjenci pomocy uzyskują lepszą pozycję konkurencyjną w stosunku do pozostałych podmiotów sektora bankowego (K. Pietraszkiewicz). Pomoc finansowa Funduszu jest niczym innym jak transferem środków od jednostek silnych finansowo do jednostek o słabym standingu. Warto zastanowić się w związku z tym nad wprowadzeniem zróżnicowanych obciążeń banków z tytułu działalności pomocowej Funduszu. W wielu krajach obciążenia te są różne w zależności od stopnia ryzyka finansowego, jakim się charakteryzują uczestnicy systemu. Konstrukcja składki i jej wysokość może być więc funkcją standingu finansowego, struktury aktywów oraz skali działalności banków.

Opracowali: Tomasz Obal, Beata Zdanowicz

Błażej Lepczyński
Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową

OCENA KONDYCJI FINANSOWEJ BANKÓW W ŚWIECIE DOŚWADCZEŃ IBnGR

I. Kwestie ogólne

W pierwszym numerze nowego czasopisma poświęconego sprawom bankowości „Bezpieczny Bank” można znaleźć dwa artykuły (Ryszarda Szewczyka pt. „Kryteria i metody analizy zagrożenia wypłacalności banku – wnioski dla budowy systemu wczesnego ostrzegania” oraz Ryszarda Bartkowiaka pt. „Kryteria i metody oceny zagrożenia wypłacalności banku. Wnioski z doświadczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla budowy systemu wczesnego ostrzegania”), poświęcone kryteriom i metodom oceny wypłacalności banków.

Od 1995 r. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową prowadzi badania nad pozycją konkurencyjną największych banków komercyjnych w Polsce. Dwuletni okres badań pozwolił zebrać wiele doświadczeń w zakresie kryteriów i metod oceny wyników banków komercyjnych.

W niniejszym opracowaniu odniesiono się krytycznie do rozwiązań proponowanych w artykułach Ryszarda Szewczyka i Ryszarda Bartkowiaka. Uwagi te należy traktować jako głos w dyskusji, mającej na celu wypracowanie precyzyjnych metod monitorowania kondycji finansowej banków działających w Polsce.

Ocena wypłacalności banku głównie powinna polegać na ocenie pozycji kapitałowej banku. Kapitał banku bowiem absorbuje straty spowodowane przez złe kredyty, nietrafione inwestycje w papiery wartościowe, malwersacje oraz skutki błędnych ocen zarządu. Ponadto kapitał zwiększa zaufanie deponentów do efektywności inwestycji i jej stabilności w przypadku wystąpienia trudności finansowych. Co więcej, stanowi ochronę przed nie kontrolowanym wzrostem aktywów. Kapitał dyscyplinuje również akcjonariuszy przed podejmowaniem nadmiernego ryzyka, mogącego doprowadzić do utraty kapitału.

Kapitał własny banku nabiera szczególnego znaczenia w świetle liberalizacji polskiego rynku bankowego. Może bowiem się okazać, że kapitały własne banków będą niewystarczające w obliczu nowej konkurencji.

W opinii prezentowanej w niniejszym opracowaniu ocena pozycji kapitałowej polega głównie na analizie czynników wpływających na kapitał banku i monitorowaniu podstawowych relacji kapitałowych. Należy zwrócić uwagę na następujące aspekty pozycji kapitałowej banku:

- ❖ bezwzględne i względne zmiany udziału kapitału banku w kapitałach całego sektora bankowego,
- ❖ efektywność banku,
- ❖ jakość aktywów,
- ❖ relacje kapitałów do poszczególnych pozycji bilansu i operacji pozabilansowych.

System oceny banków z punktu widzenia ich wypłacalności powinien spełniać trzy zadania:

1. brać pod uwagę możliwie wszystkie czynniki wpływające na pozycję kapitałową banku, a przede wszystkim jakość aktywów i efektywność banku,
2. wyraźnie dyskryminować banki zagrożone niewypłacalnością,
3. mieć walor prognostyczny, czyli *ex ante* określać prawdopodobieństwo porażki.

W świetle powyższych argumentów należy stwierdzić, że propozycja Ryszarda Szewczyka nie spełnia żadnego z wymienionych wyżej kryteriów, natomiast system stosowany w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym przynajmniej dwóch ostatnich.

Proponowane w powyższych artykułach systemy ocen banków opierają się na miarach syntetycznych. Miary syntetyczne są relatywnie prostym narzędziem statystycznym umożliwiającym kwantyfikację zjawisk wielowymiarowych, a tym samym pomiar tych zjawisk za pomocą jednej liczby. Pomimo że miary te są szeroko wykorzystywane w rankingach banków, to stosowanie ich do identyfikacji banków zagrożonych niewypłacalnością jest nieprzydatne z kilku względów. Po pierwsze, miary syntetyczne, jak autorzy obu artykułów zauważają, ukrywają krytyczne wartości poszczególnych wskaźników diagnostycznych będących składowymi miary syntetycznej. Po drugie, proponowane miary syntetyczne nie dają dobrych wyników w przypadku gęstych rozkładów. Może bowiem okazać się, że różnica pomiędzy 1 a 10 bankiem na liście rankingowej będzie mniejsza niż między 10 a 11. Po trzecie, istnieją trudności interpretacyjne, zarówno bowiem interpretacja ordynalna (porządkowa) wskaźnika syntetycznego polegająca na ocenie miejsca banku na liście rankingowej, jak i interpretacja kardynalna polegająca na ocenie wartości wskaźnika syntetycznego nie dają podstaw do dyskryminacji banków zagrożonych niewypłacalnością. Po czwarte, w ujęciu proponowanym w artykułach miary syntetyczne nie mają waloru prognostycznego. Najważniejszym jednak argumentem przeciw stosowaniu miar syntetycznych do identyfikacji banków niewypłacalnych jest fakt, iż może powstać sytuacja, gdzie np. dwa banki mają zbliżoną lub taką samą wartość wskaźnika syntetycznego, a jednocześnie charakteryzują się odmienną kondycją finansową.

II. Uwagi szczegółowe do artykułu Ryszarda Szewczyka

1. Według Ryszarda Szewczyka, analiza sytuacji każdego banku powinna obejmować trzy płaszczyzny, które proponuje on określić jako wydajność, efek-

tywność i bezpieczeństwo. Z punktu oceny wypłacalności banku kontrowersyjne jest kryterium wydajności, rozumiane jako wydajność pracy personelu. Trudno bowiem znaleźć związek między tak rozumianą wydajnością a efektywnością i bezpieczeństwem. Wydajność banku zależy przede wszystkim od przyjętej przez bank strategii i zarówno banki o wysokiej i niskiej wydajności Pracy personelu mogą być efektywne¹⁾.

2. Autor w artykule słusznie stwierdza, że ryzyko i rentowność są ze sobą dodatnio skorelowane, co oznacza, że można osiągać wyższą rentowność tylko przy wyższym stopniu ryzyka (niższym stopniu bezpieczeństwa). Należałoby jednak to stwierdzenie sprecyzować, taka zależność bowiem istotnie istnieje, ale tylko w krótkim okresie, w długim okresie taka korelacja musiałaby doprowadzić w końcu do upadku banku.

3. Konstrukcja miary syntetycznej zaproponowana w artykule jest niepełna. Autor bowiem przedstawił tylko formuły normalizacyjne dla wskaźników diagnostycznych będących stymulantami oraz destymulantami. Klasyfikacja mierników na stymulanty i destymulanty nie wyczerpuje wszystkich możliwości oceny. Autor nie przedstawił formuł normalizacyjnych dla wskaźników diagnostycznych, charakteryzujących się zalecaną wartością nominalną lub przedziałem wartości tzw. *nominant*²⁾.

4. W kwestii rangowania wskaźników występuje nie tylko konieczność różnicowania, ale i uzmiennienia wag, gdyż ranga ostrzegawcza każdego wskaźnika zmienia się, im bardziej „upadły” jest bank.

5. Stojąc na stanowisku, że kryterium wydajności jest nieprzydatne w ocenie wypłacalności banków, szczegółowo odniesiono się w powyższym opracowaniu tylko do proponowanych w artykule Ryszarda Szewczyka wskaźników efektywności i bezpieczeństwa banku.

Do oceny efektywności proponuje on stosować następujące wskaźniki: rentowność netto funduszy własnych, rentowność netto aktywów, zysk brutto na jeden etat, zysk brutto do kosztów ogółem, aktywa pracujące do aktywów ogółem oraz marżę odsetkową, tzw. *spread*. Konstrukcja wymienionych wskaźników oparta jest na zysku netto (ROA, ROE), jak i na zysku brutto (zysk brutto na jeden etat, zysk brutto do kosztów ogółem).

Z punktu widzenia oceny efektywności najważniejsze są dwa wskaźniki, mianowicie stopa zwrotu z kapitału własnego, rozumiana jako stosunek zysku netto do odpowiednio zdefiniowanego kapitału własnego, oraz wskaźnik zwrotu z aktywów, zdefiniowany jako stosunek zysku netto do aktywów netto. Ewentualnie ocenę efektywności można uzupełnić o wskaźniki kosztów działania banku, które w świetle badań IBnGR stanowią istotny hamulec efektywności banków działających w Polsce. Słusznie więc Ryszard Szewczyk proponuje stosować te dwa wskaźniki do oceny efektywności banków. Jednak przedstawione w artykule

argumenty uzasadniające wybór tych wskaźników nie są właściwe, nie bowiem nie mówią o istocie tych wskaźników i wynikającej z niej przydatności do oceny wypłacalności banków. Ryszard Szewczyk w uzasadnieniu wyboru współczynnika ROE do oceny pisze, że: „rentowność kapitału (ROE) jest miernikiem najbardziej ogólnym, zawierającym w sobie wszystkie czynniki wpływające na poziom zysków, włącznie z podatkiem dochodowym, oraz te, które modyfikują poziom funduszy własnych banku, np. nie utworzone rezerwy, czy nie pokryte straty”³⁾. Po pierwsze, wskaźnik ROE nie jest najbardziej ogólnym wskaźnikiem efektywności w świetle literatury z zakresu analizy finansowej⁴⁾. Po drugie, ROE nie zawiera w sobie żadnych czynników wpływających na poziom zysków, co najwyżej w konstrukcji licznika uwzględnia wszystkie elementy rachunku wyników. Po trzecie, o nie utworzonych rezerwach celowych i nie pokrytych stratach możemy mówić dopiero po weryfikacji bilansu i rachunku wyników przez niezależnego audytora. Uwzględnianie nie utworzonych rezerw celowych i nie pokrytych strat w mianowniku wskaźnika ROE jest istotnym problemem konstrukcyjnym i interpretacyjnym tego współczynnika, a nie istotą jego pola recepcji⁵⁾. Inne właściwości decydują o przydatności wskaźnika ROE do oceny wypłacalności banków. Wskaźnik ROE ocenia skuteczność zarządu banku w gospodarowaniu powierzonym przez akcjonariuszy kapitałem. W przypadku oceny wypłacalności banku jest on o tyle istotny, iż pozwala ocenić, czy bank „przejada” kapitały własne. Siła ekonomiczna kapitałów własnych banków bowiem ulega zmniejszeniu na skutek inflacji. Odtworzenie utraconej z powodu inflacji wartości kapitału własnego banku następuje wówczas, gdy stopa zwrotu z kapitału własnego jest przynajmniej równa stopie inflacji. Sytuacja banków zasadniczo różni się od sytuacji korporacji przemysłowych. W aktywach korporacji przemysłowych bowiem dominują środki rzeczowe, w aktywach banków zaś środki pieniężne. Inflacja nie powoduje zmniejszenia użyteczności środków rzeczowych, co najwyżej ich użyteczność wyrażana jest w coraz gorszym pieniądzu, czyli nominalnie rośnie. W przypadku banku kapitał własny traci swoją wartość o procent wynikający ze wskaźnika inflacji. Zysk potrzebny jest również na cele rozwojowe banku oraz dywidendę dla akcjonariuszy. Gdy stopa zysku z kapitału własnego przewyższa stopę inflacji, można oczekiwać, że w banku istnieje tylko problem proporcji podziału zysku netto na te wszystkie cele: inflacyjną waloryzację kapitału, powiększanie kapitałów oraz dywidendę. W uzasadnieniu wyboru wskaźnika ROA, autor artykułu twierdzi, że – uzupełniając wskaźnik ROE wskaźnikiem ROA – „otrzymujemy pełniejszą informację wskazującą pośrednio m.in. na umiejętność wykorzystania przez bank efektu dźwigni finansowej”⁶⁾. Tymczasem wskaźnik ROA nie wskazuje nawet pośrednio na strukturę kapitału banku oraz nic nie mówi o efekcie dźwigni finansowej.

Stosowanie do oceny banków wskaźnika zysku do kosztów ogółem jest mało przydatne z kilku względów:

- ❖ Koszty w liczniku stanowią wielkość zagregowaną, obejmującą koszty odsetkowe i pozaodsetkowe oraz koszty działania banku, co uniemożliwia rozróżnienie źródeł powstawania kosztów i możliwości oddziaływania na te koszty

przez sam bank. Koszty odsetkowe zależą w dużej mierze od warunków panujących na rynku bankowym, koszty działania banku natomiast bank może w dużym stopniu kształtować.

- ❖ Nie informuje o osiąganych przez bank wynikach z punktu widzenia akcjonariusza banku.
- ❖ Nie odpowiada na pytanie, czy zysk banku zapewnia zachowanie realnej wartości kapitału.
- ❖ Wskaźnik ten może łatwo podlegać manipulacjom, poprzez tworzenie lub zaniechanie tworzenia rezerw celowych przez zarząd banku.
- ❖ Miernik rentowności odnoszący zysk do kosztów ogólnych nie jest stosowany w krajach zachodnich, a przez to jego wykorzystanie nie daje możliwości porównań w skali międzynarodowej⁷⁾.

Wskaźnik aktywów pracujących do aktywów ogółem prezentuje strukturę aktywów banku, ale nie mierzy efektywności. Osiąganie większego lub mniejszego procentu aktywów pracujących w aktywach ogółem pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków, ale nie przesądza o efektywności banku. Wskaźnikiem efektywności sensu stricto, uwzględniającym aktywa pracujące, byłby np. stosunek zysku netto do przeciętnych aktywów pracujących.

Wskaźnik zysku brutto na 1 etat w świetle proponowanej przez Ryszarda Szewczyka koncepcji jest raczej wskaźnikiem wydajności niż wskaźnikiem efektywności banku.

6. Do oceny bezpieczeństwa banku Ryszard Szewczyk proponuje stosować: współczynnik wypłacalności, aktywa płynne do pasywów zmiennych, kredyty ogółem do kredytów wątpliwych i straconych, depozyty od podmiotów niefinansowych do przyjętych depozytów międzybankowych, pasywa stabilne do kredytów długoterminowych, kredyty ogółem do kredytów dużych (powyżej 5% funduszy własnych). Autor twierdzi, że wskaźniki bezpieczeństwa zostały dobrane tak, aby większa wartość wskaźnika oznaczała lepszą sytuację banku⁸⁾. Tymczasem przynajmniej 3 wskaźniki: współczynnik wypłacalności, aktywa płynne do pasywów płynnych, depozyty od podmiotów niefinansowych do przyjętych depozytów międzybankowych, z punktu widzenia oceny wypłacalności banku są klasycznymi nominantami⁹⁾.

7. Ważnym dylematem jest możliwość obliczenia proponowanych wskaźników na podstawie podstawowych sprawozdań finansowych (bilansu i rachunku wyników), jak i kwestie definicyjne poszczególnych składników proponowanych wskaźników.

8. Istotnym problemem analiz wielowymiarowych jest często występujący konflikt wskazań wskaźników. W świetle jednego wskaźnika bowiem bank może być oceniany pozytywnie, inny zaś wskaźnik może implikować ocenę negatywną banku. Odnosi się on zarówno do wskaźników jednostkowych, jak i wskaźników syntetycznych. Dlatego rysunek¹⁰⁾ obrazujący hipotetyczną ścieżkę zmian w kon-

dycji finansowej banku w czasie jest poważnym uproszczeniem, jest to bowiem tylko jedna z możliwych ścieżek rozwoju. Kombinacji może być wiele. Najczęściej nie są one tak czytelne i jasne jak przedstawiona na rysunku.

III. Uwagi szczegółowe do metody oceny wypłacalności banków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

W opracowaniu odniesiono się do kilku wybranych problemów konstrukcyjnych systemu wczesnego ostrzegania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny do oceny banków stosuje 11 wskaźników diagnostycznych, które zostały podzielone na 4 jednorodne grupy: wskaźniki efektywności, wskaźniki płynności/wypłacalności, wskaźniki jakości portfela kredytowego oraz wskaźniki dynamiki i struktury¹¹⁾. Wątpliwości w obrębie wskaźników diagnostycznych może budzić:
 - ❖ stosowanie zysku brutto w formułach wskaźników efektywności, a nie kategorii zysku netto,
 - ❖ brak wskaźnika stopy zwrotu z kapitału własnego w zbiorze cech diagnostycznych,
 - ❖ zakwalifikowanie wskaźnika zmiany należności zagrożonych do grupy wskaźników struktury i dynamiki, a nie do grupy wskaźników jakości aktywów i przez to nadanie mu relatywnie niższego znaczenia w ogólnej ocenie (wskaźniki struktury i dynamiki stanowią 12% oceny),
 - ❖ stosowanie do oceny wskaźników o niejasnym polu recepcji, chodzi tu mianowicie o wskaźnik inne aktywa/aktywa ogółem,
 - ❖ interpretacja wskaźników polegająca na ocenie zmienności bezwzględnej poziomu wskaźnika; wskaźnik w banku może np. ulegać poprawie, ale nadal nie spełniać powszechnie stawianych wobec niego wymagań wynikających z przesłanek ekonomicznych,
 - ❖ przyjmowanie wartości przeciętnych w sektorze bankowym do obliczania wartości wzorcowych wskaźników jakości portfela kredytowego jest z punktu widzenia systemu wczesnego ostrzegania rozwiązaniem niezrozumiałym; należałoby raczej przyjąć w przypadku tych wskaźników progi veta, jednoznacznie określające, w którym momencie mamy do czynienia z sytuacją zagrożenia.

2. Zastrzeżenia może budzić również konstrukcja wskaźnika syntetycznego. Można postawić tezę, że wskaźnik syntetyczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w określonych sytuacjach będzie błędnie identyfikował banki zagrożone niewypłacalnością.

Wartość wskaźnika syntetycznego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przyjmuje wartości z przedziału (0;50). Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym sytuacja banku lepsza. W przypadku maksymalnym, tj. przy wskaźniku syntetycznym wynoszącym 50, udziały poszczególnych grup wskaźników szczegółowych we wskaźniku syntetycznym wynoszą: dla grupy wskaźników efektywności

i grupy wskaźników płynności/wypłacalności po 32% (po 16 punktów), dla grupy wskaźników jakości portfela kredytowego 24% (12 punktów) oraz dla grupy wskaźników dynamiki i struktury 12% (6 punktów).

Dla udowodnienia postawionej wyżej tezy skonstruowano 3 banki: bank X o niejasnej sytuacji finansowej w świetle wskaźników stosowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny osiągający połowę maksymalnych wartości w obrębie wszystkich 4 kryteriów oceny, bank Y niewypłacalny w świetle proponowanych kryteriów (taki bank otrzymałby w obrębie wskaźników wypłacalności i płynności wartość minimalną, czyli 0) oraz bank Z o wysokiej efektywności i wypłacalności (maksymalne wartości w grupie wskaźników efektywności oraz wypłacalności/płynności i minimalne w obrębie wskaźników jakości aktywów oraz dynamiki i struktury). Wyniki analizy dla tych 3 banków przedstawiono w poniższej tabeli.

Analiza kondycji finansowej 3 hipotetycznych banków metodą BFG

kryterium – bank	Bank X	Bank Y	Bank Z
efektywność	8	16	16
płynność i wypłacalność	8	0	16
jakość aktywów	6	12	0
dynamika i struktura	3	6	0
ocena	25	34	32
ranking	3	1	2

Z powyższej tabeli wynika, że bank niewypłacalny w świetle proponowanych kryteriów oceny może okazać się „najlepszym” bankiem w rankingu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Powyższa analiza potwierdza postawioną tezę, że wskaźnik syntetyczny BFG może w określonych sytuacjach błędnie rozpoznawać banki zagrożone upadkiem.

3. Ostatnia uwaga dotyczy jednej z proponowanych przez pracowników BFG zmian w metodzie. Ustosunkowanie się do pozostałych proponowanych zmian w metodzie wymagałoby bardziej szczegółowych informacji oraz przeprowadzenia analiz empirycznych. Analitycy BFG proponują oceniać banki w tzw. grupach porównawczych i/lub na podstawie odmiennych zestawów wskaźników szczegółowych, wzorców, wag w zależności od rodzaju banku¹²⁾. Takie rozwiązanie można uznać za niecelowe. Szczególnie w przypadku oceny wypłacalności bowiem nie można stosować różnych wymagań wobec różnych banków.

4. Generalnie Bankowy Fundusz Gwarancyjny stosuje podejście diagnostyczne, polegające na „ulepszaniu” stosowanej metody. Przytoczone wyżej argumenty podważają słuszność takiego podejścia.

IV. Podsumowanie

W obu artykułach widoczny jest brak zgodności między celem a wyborem metod, kryteriów oraz wskaźników szczegółowych oceny, dlatego należy stwierdzić, że proponowane modele, choć przybliżają problemy mierzenia oraz oceny kondycji finansowej banków, nie są lub nie będą w przyszłości skutecznym narzędziem do identyfikacji banków zagrożonych niewypłacalnością.

Błażej Lepczyński

Przypisy

- ¹⁾ Gdyby istniał jednoznaczny związek między wydajnością pracy personelu a efektywnością, to PKO BP osiągający relatywnie niską wydajność pracy personelu, głównie z racji przyjętej strategii banku detalicznego, osiągałby niskie wskaźniki efektywności. Tymczasem w świetle wskaźników ROE i ROA bank ten znalazł się wśród najefektywniejszych banków w Polsce w 1996 r.
- ²⁾ Podział cech na stymulanty, destymulanty i nominanty ma charakter względny i odnosi się jedynie do wartości przyjmowanych przez cechy w tzw. obszarze realnych rozwiązań, określonych przez faktycznie zaobserwowane wartości cech.
W zasadzie obliczanie wskaźnika ROE nie ma większego sensu dla banków o ujemnym kapitale własnym i/lub osiągających stratę w bieżącej działalności.
- ³⁾ R. Szewczyk, *Kryteria i metody analizy zagrożenia wypłacalności banku – wnioski dla budowy systemu wczesnego ostrzegania*, „Bezpieczny Bank”, nr 1, 1997, s. 96.
- ⁴⁾ Powszechnie za najbardziej syntetyczny wskaźnik uważa się stopę zwrotu z aktywów.
- ⁵⁾ W zasadzie obliczanie wskaźnika ROE nie ma większego sensu dla banków o ujemnym kapitale własnym i/lub osiągających stratę w bieżącej działalności.
- ⁶⁾ R. Szewczyk, op. cit., s. 96.
- ⁷⁾ Por. P. Wyczański, M. Gołajewska, *Mierniki oceny dochodowości i efektywności banków*, Bankowe abc nr 5, „Bank i Kredyt”, wrzesień 1994, s. 2.
- ⁸⁾ Zob. R. Szewczyk, op. cit., s. 96.
- ⁹⁾ Gdyby tak było, jak twierdzi R. Szewczyk, że wyższe wskaźniki implikują wyższe bezpieczeństwo, to w świetle proponowanej interpretacji Bank Przemysłowo-Handlowy SA, Bank Śląski SA czy Bank Handlowy w Warszawie SA, osiągające współczynniki wypłacalności w przedziale 8–15%, nie należałyby do „najlepszych” banków w Polsce. Ciekawe wyniki przytacza T. Zieliński w artykule pt. *Współczynnik wypłacalności a adekwatność kapitałowa banku*, „Bank i Kredyt”, listopad 1996. Zaleca on ostrożność w stosowaniu współczynnika wypłacalności do oceny adekwatności kapitałowej. Na podstawie analizy 48 banków, które podały współczynniki wypłacalności za lata 1994–1995, T. Zieliński wyodrębnił dwie grupy banków: banki o współczynniku wypłacalności nie wyższym niż 30% (głównie o dużej sumie bilansowej) oraz banki o niskiej sumie bilansowej i współczynniku wypłacalności ponad 30% (ok. 1/3 badanych banków). Wnioski z tej analizy są następujące:
 1. dla wszystkich banków istnieje ścisła zależność między wartością współczynnika wypłacalności a poziomem kapitałów,
 2. w drugiej grupie banków wraz ze wzrostem współczynnika wypłacalności można zauważyć zwiększenie udziału należności od klientów (głównie kredytów i pożyczek)

i jednocześnie spadek udziału aktywów o niskiej wadze ryzyka (głównie papiery wartościowe Skarbu Państwa i NBP) w aktywach ogółem. Są to tendencje sprzeczne z oczekiwaniami wobec tzw. banków bezpiecznych, za jakie zwykle uważać się banki o wysokim współczynniku wypłacalności.

T. Zieliński stwierdza, że świadczy to generalnie o silnej presji małych banków na uzyskiwanie wysokiej rentowności kosztem podwyższonego ryzyka, kompensowanego poprzez zwiększanie kapitałów własnych. Ogólny wniosek może być taki, że nie pogłębione interpretacje wskaźnika wypłacalności często zawodzą.

¹⁰⁾ R. Szewczyk, op. cit., s. 93.

¹¹⁾ Zob. R. Bartkowiak, *Kryteria i metody oceny zagrożenia wypłacalności banku. Wnioski z doświadczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla budowy systemu wczesnego ostrzegania*, „Bezpieczny Bank”, nr 1, 1997, s. 104 i dalsze.

¹²⁾ Zob. R. Bartkowiak, op. cit., s. 112.

Zbigniew Strus
Sędzia Sądu Najwyższego

ZASTAW REJESTROWY JAKO NOWA FORMA ZABEZPIECZENIA KREDYTU

W chwili otwarcia kredytu¹⁾ – jak w każdym zobowiązaniu wzajemnym nie polegającym na jednoczesnym spełnianiu świadczeń – równowaga stosunku prawnego jest zachwiana na niekorzyść kredytodawcy. W miarę powstawania kolejnych zobowiązań kredytobiorcy (wyplacania tzw. transz) jego sytuacja prawna polepsza się, ale zwiększa się też ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia, skoro cały przedmiot świadczenia przechodzi w ręce kredytobiorcy. Zrozumiałe jest zatem dążenie do zmniejszenia tego ryzyka za pomocą środków zabezpieczenia wierzytelności. Bogactwo form działalności gospodarczej zarówno ze względu na zróżnicowanie podmiotów, jak i cechy przedmiotowe powoduje, że nie można stosować uniwersalnego środka zabezpieczenia wierzytelności. Ważne miejsce wśród nich zajmują prawa rzeczowe ograniczone, zwane czasem zastawniczymi, to jest zastaw i hipoteka. Zastaw na rzeczach w myśl przepisów kodeksu cywilnego²⁾ może przybierać postać bądź podstawową (art. 307 kc) zwaną zastawem ręcznym albo posesoryjnym, bądź tzw. zastawu bankowego (art. 308 kc). W praktyce banków kredytujących dominujące znaczenie uzyskała ta druga postać³⁾. W licznych publikacjach podnoszono jednak trudności w funkcjonowaniu omawianego sposobu zabezpieczenia, sprawiające, że prawo to nie uzyskało pożądanego znaczenia.

Opisywane przyczyny takiego stanu są wielorakie i często mają uwarunkowania ekonomiczne. Atrakcyjność zabezpieczenia rzeczowego związana jest głównie z łatwością zbywania przedmiotu zabezpieczenia. Byłoby jednak błędem niedoceniać łatwości realizacji ustanowionego prawa rzeczowego⁴⁾, a ten tkwi na ogół w sferze prawnej.

Słabe punkty zastawu jako zabezpieczenia wierzytelności powstających w obrocie gospodarczym przede wszystkim wynikają z obowiązku wydania rzeczy zastawnikowi oraz w bezwzględny (nie podlegającym umownemu wyłączeniu) uprawnieniu do zbywania rzeczy zastawionych (art. 311 kc)⁵⁾ i w uregulowaniu pierwszeństwa (art. 310 kc). Wreszcie, sposób realizacji zastawu (art. 312 kc),

nakazujący zaspokajać się z rzeczy według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, nie zachęca do takiego zabezpieczania wierzytelności⁶⁾.

Przepisy art. 312 zdanie drugie⁷⁾ oraz art. 313 kc w zamierzeniu stwarzały możliwości usprawnienia realizacji zastawu, jednakże charakter działalności bankowej w poprzednim kilkudziesięcioletnim okresie nie sprzyjał rozwojowi pozasądowych form przymusowego zaspokojenia wierzyciela, natomiast art. 313 nieskoordynowany z przepisami ustawy z 26 II 1982 r. o cenach może utracić znaczenie przez *desuetudo*.

Mała skuteczność zastawu miała źródło także w przepisach kodeksu postępowania cywilnego regulujących kolejność zaspokajania należności przypadających od dłużnika. W myśl art. 1025 § 1 kpc należności zabezpieczone hipotecznie lub prawem zastawu są zaspokajane dopiero na siódmym miejscu. Przed nimi znajdują się⁸⁾ między innymi należności z tytułu kredytów bankowych. Zabezpieczone zastawem kredyty bankowe są zaspokajane przy podziale sumy uzyskanej z egzekucji w stosunku do wysokości każdej należności (art. 1026 § 1 *in fine* kpc)⁹⁾, co oznacza, że w razie późniejszego nabycia zastawu bank działający w złej wierze, gdyż tylko w takim wypadku stosownie do art. 310 kc uzyska zastaw bez pierwszeństwa, mający wyższą wierzytelność uzyska przy podziale odpowiednio większą część uzyskanej z egzekucji kwoty.

Ponadto zastaw umowny ustępuje zastawowi ustawowemu. Na mocy art. 23 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych¹⁰⁾ Skarb Państwa uzyskuje ustawowe prawo zastawu na wszystkich ruchomościach i prawach zbywalnych osoby zobowiązanej do uiszczenia podatku oraz pierwszeństwo zaspokojenia przed innymi wierzytelnościami. Zmiany w systemie gospodarczym po 1989 r. i popyt na kapitał pieniężny stymulują wzrost kredytów, a tym samym stworzyły pilną potrzebę unowocześnienia prawnych środków zabezpieczenia wierzytelności.

Rządowy projekt ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów z 18 lutego 1993 r. wskutek zmian politycznych dopiero pod koniec 1996 r. doczekał się uchwalenia. Zakres uregulowania objętego **ustawą** jest szeroki i wykracza poza jej tytuł. Gdyby wnioskować tylko na podstawie zmian dokonanych **ustawą** w kodeksie cywilnym, można by dojść do wniosku, że chodzi tylko o zastąpienie znanego dotychczas, tzw. zastawu rejestrowego (art. 308 kc) zastawem noszącym to miano z mocy prawa. Dotychczasowy art. 308 kc ulega bowiem zmianie polegającej na zapowiedzi uregulowania zastawu rejestrowego przez odrębne przepisy; ponadto dotychczasowe zastawy ustanowione na podstawie art. 308 kc wygasają, chyba że na wniosek banku-zastawnika zostaną przekształcone w zastaw rejestrowy i wpisane do rejestru utworzonego zgodnie z przepisami ustawy.

W rzeczywistości **ustawa** zmienia zasady ustanawiania, realizacji oraz treść zastawu, a także zasady wygaśnięcia tego prawa, dostosowując do niego ponadto przepisy wielu innych ustaw.

Regulacja zastawu rejestrowego (zwanego dalej zastawem, w odróżnieniu od zastawu podlegającego wyłącznie przepisom kodeksu cywilnego zwanego dalej zastawem zwykłym) dokonana w **ustawie** nie jest wyczerpująca. W sprawach

nie uregulowanych w niej stosuje się wprost przepisy kodeksu oraz innych ustaw¹¹⁾.

Nowatorstwo i rozległość unormowań rodzi niebezpieczeństwo potknięć legislacyjnych i obawy o funkcjonowanie ustawy. Dlatego jeszcze przed jej wejściem w życie (1 stycznia 1998 r.) dokonano pierwszej nowelizacji. W ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym w art. 85 dokonano dwunastu zmian. Nowelizacja poprawia oczywiste błędy redakcyjne wypaczające sens przepisów, uzupełnia niedopowiedzenia budzące wątpliwości co do zamiaru prawodawcy, rozszerza treść dotychczasową lub precyzuje przepisy niejasne. Na uwagę zasługują zwłaszcza punkty 7 i 11. W pierwszym z nich ustawodawca wycofuje się z nierealnego ze względu na koszty i możliwości techniczne (oprogramowanie) prowadzenia rejestru według nazw(isk) zastawcy oraz przedmiotu zastawu. Po zmianie **ustawy** uzyskanie zaświadczenia o braku wpisu wymaga zawsze wskazania zastawcy. Drugi z wymienionych punktów przywraca możliwość dokonywania wpisów w księgach wieczystych i rejestrach publicznych na podstawie dokumentów wystawionych przez banki. W praktyce oznacza to wpis hipoteki umownej zabezpieczającej kredyt na rzecz banku bez potrzeby składania przez właściciela nieruchomości oświadczenia w formie aktu notarialnego wymaganego w myśl art. 245 § 2 kc¹²⁾.

Strona podmiotowa umowy zastawniczej

W **ustawie** wyczerpująco wymieniono podmioty uprawnione do zabezpieczania swoich wierzytelności zastawem rejestrowym. Niestety, określenie podmiotowego zakresu jej obowiązywania nie jest przejrzyste i wymagać będzie ujednolicenia w praktyce. Katalog podmiotów uprawnionych do nabywania zastawu zawarty w projekcie został niefortunnie rozszerzony (art. 1 ust. 1 pkt. 7) o kategorię podmiotów gospodarczych, ale z zastrzeżeniem, że prowadzą one działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Trudność interpretacyjna wynika stąd, że brzmienie przepisu i reguła *lege non distinguente* pozwala do tej grupy zaliczyć wszelkie podmioty gospodarcze działające na terytorium kraju, a więc także osoby fizyczne okazjonalnie rejestrujące działalność w postaci drobnego handlu lub usług. Takie rozszerzenie kręgu zastawników w praktyce oznacza powszechność i brak racjonalnego uzasadnienia dla wyliczania zawartego w punktach 1–6. Opis podmiotów wymienionych w tych punktach art. 1 ust. 1 jednoznacznie wskazuje, że zastaw rejestrowy został pomyślany jako zabezpieczenie wierzytelności nie wszystkich osób prawnych, ale tych tylko, które ze swej istoty określonej normatywnie zajmują się udzielaniem kredytów i pożyczek lub uwiarygodniają się majątkiem publicznym (Skarb Państwa, gminy, państwowe i komunalne osoby prawne). Dla osób fizycznych zastaw zwykły pozostaje nadal odpowiednim zabezpieczeniem. Po opanowaniu w praktyce techniki funkcjonowania tego zastawu i sprawdzeniu wydolności sądów prowadzących rejestr można by ustawowo rozszerzać krąg zastawników o przedsiębiorców figurujących w Krajowym Rejestrze Sądowym¹³⁾. Podniesione wyżej wątpliwości straciłyby znaczenie,

gdyby przyjąć na podstawie wykładni systemowej i funkcjonalnej, wykraczającej wszakże poza brzmienie przepisu, że w art. 1 pkt 7 chodzi o podmioty zagraniczne inne niż banki prowadzące działalność na terytorium RP, np. spółki lub przedsiębiorstwa zagraniczne. Skutki takiej restryktywnej wykładni są oczywiste.

Po pierwsze, wraz z ograniczeniem kręgu podmiotów mających statut zastawnika rejestrowego zmniejszyłoby się przenoszenie zastawu, które na mocy art. 17 ustawy jest dopuszczalne tylko między podmiotami wymienionymi w art. 1, a naruszenie zakazu powoduje wygaśnięcie tego prawa rzeczowego. Takie zmniejszenie, w okresie początkowym, zakresu działania systemu nastrożającego nieuchronne problemy prawne, techniczne (system informatyczny) zwiększałoby prawdopodobieństwo jego poprawnego funkcjonowania. Nie jest to problem błahy w obecnym złym stanie przeciążonego sądownictwa powszechnego.

Po wtóre, nikt nie jest w stanie przewidzieć, jakie będą skutki obowiązywania ustawy dla powszechnego obrotu towarowego. Aby tę kwestię szerzej wyjaśnić, nieodzowne jest przypomnienie, że zastawcą w myśl ustawy może być każda osoba i jednostka posiadająca zdolność prawną i to niezależnie od prowadzenia działalności gospodarczej. W sposób nie dopuszczający odmiennej wykładni **ustawa** dopuszcza do zastawiania rzeczy osobistego użytku, np. kosztowności, obrazów, mebli, na zabezpieczenie kredytu konsumpcyjnego. Po tej konstatacji uczynimy wzmiankę, że w wielu przypadkach zastaw rejestrowy analogicznie jak zastaw zwykły (por. art. 306 § 1 kc) „pójdzie za rzeczą”, a także przypomnijmy o kategoriycznym obowiązku znajomości wpisów do rejestru (art. 38 ust. 1). Jeżeli dodamy do tego właściwość sądów prowadzących rejestr zastawów, a więc (docelowo) sądów rejonowych mających siedzibę w miastach będących siedzibą wojewodów i obejmujących swoją właściwością obszar województwa, to otrzymamy obraz wielce niekorzystny dla bezpieczeństwa obrotu. Oto każdy nabywca uczestniczący w obrocie zwykłym niegospodarczym w trosce o swój interes powinien przed nabyciem sprawdzić w rejestrze lub zażądać od zbywcy zaświadczenia o braku wpisu przewidzianego w art. 37 ust. 2. Jest wątpliwe, czy nałożenie takiego uciążliwego i kosztownego obowiązku da się pogodzić z zasadą państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 konstytucji). Trzeba przyznać, że zastaw zwykły związany z posiadaniem przedmiotu lepiej odpowiadał wymaganiom bezpieczeństwa obrotu.

Poglądy wyrażane w piśmiennictwie już po ogłoszeniu **ustawy**¹⁴⁾ opowiadają się za dosłowną wykładnią art. 1 ust. 1 pkt 7 w myśl zasady, że podstawą wszelkiej wykładni jest tekst przepisu i dopiero jego niejasność wymaga stosowania zabiegów interpretacyjnych.

Kończąc uwagi o podmiotach stosunku zastawniczego, należy wspomnieć o osobie trzeciej, u której zgodnie z art. 2 ust. 2 mogą być pozostawione obciążone rzeczy i papiery wartościowe lub inne dokumenty dotyczące praw obciążonych. O charakterze władztwa trzeciego decyduje umowa zastawnicza, której stroną – odnośnie do przyjęcia przedmiotu zastawu i korzystania z nich oraz ponoszenia nakładów (art. 11) – jest także ta osoba trzecia.

Ustanowienie zastawu rejestrowego

Podstawą ustanowienia zastawu jest umowa zawarta między wierzycielem a zastawcą, którym może być dłużnik osobisty (kredytobiorca) lub podmiot nie związany z wierzycielem żadnym węzłem obligacyjnym. Umowa powinna być sporządzona na piśmie pod rygorem nieważności. Drugą przesłanką ustanowienia zastawu jest wpis do rejestru zastawów prowadzonego przez sąd gospodarczy (sąd rejonowy). Wymaganie formy pisemnej jest powtórzeniem uregulowania stosowanego do zastawu bankowego (art. 308 § 3 kc). W art. 3 zamieszczono minimalne wymagania odnośnie do umowy zastawniczej. Przepis ten ma doniosłe znaczenie ze względu na zakres kognicji sądu prowadzącego rejestr, o czym jeszcze będzie mowa. Sformułowania pkt 4 art. 3 oraz art. 5 i 6 nie pozostawiają wątpliwości, że wierzytelność zabezpieczona zastawem rejestrowym wyrażona w złotych lub w walucie obcej musi mieć charakter pieniężny i nie jest wymagane, aby strony знаły już jej wysokość. Natomiast konieczne jest oznaczenie (scil. istnienie) stosunku prawnego dostatecznie skonkretyzowanego, z którego ta wierzytelność wynika teraz lub w przyszłości. W tym ostatnim przypadku zastaw zabezpieczający wierzytelność przyszłą ma przypadkowe podobieństwo do hipoteki kaucyjnej. Strony bowiem określają jedynie najwyższą sumę zabezpieczenia. Zrozumiałe, że do realizacji tak uformowanego zastawu konieczne będzie określenie wysokości wierzytelności.

Przez wpis ustawodawca rozumie czynność techniczną o charakterze informatycznym, dokonywaną przez pracownika Centrali Rejestru Zastawów¹⁵⁾ na podstawie postanowienia sądu prowadzącego rejestr zastawów. Postanowienie sądu rejestrowego jako orzeczenie wydane w postępowaniu nieprocesowym staje się skuteczne po uprawomocnieniu (art. 521 § 1 kpc w związku z art. 44 ustawy). Dopiero wówczas następuje wzmiankowany wyżej wpis, czyli wprowadzenie danych na dyski komputerów znajdujących się w Centrali Rejestru Zastawów. Podobnie jak w innych postępowaniach rejestrowych (np. w rejestrze handlowym) orzeczenie i wpis są ze sobą ściśle związane i dopiero we wzajemnym związku mogą pełnić funkcje prawotwórcze oraz informujące.

Z dokonaniem wpisu ustawodawca wiąże doniosłe skutki:

- ❖ zrównuje go z wydaniem rzeczy jako warunkiem ochrony nabywcy zastawu od nieuprawnionego do rozporządzania rzeczą¹⁶⁾,
 - ❖ z wpisem nabywcy zastawu oraz wierzytelności wiąże się skuteczność nabycia tych praw¹⁷⁾,
 - ❖ od chwili wpisu ustala się właściwość sądu rejestrowego do dalszych wpisów dotyczących tego zastawu¹⁸⁾,
 - ❖ dzień dokonania wpisu decyduje o działaniu tzw. jawności materialnej¹⁹⁾,
 - ❖ dokonanie wpisu zastawu bankowego ustanowionego na podstawie art. 308 kc przekształca dotychczasowe prawo w zastaw rejestrowy²⁰⁾.
- Dlatego od postanowień w przedmiocie wpisu (oraz wykreślenia) przysługuje apelacja. Natomiast ustawodawca wyłączył dopuszczalność kasacji, ponieważ w myśl art. 519¹ § 3 kpc w postępowaniu rejestrowym, a takim jest postępowanie

o wpis zastawu rejestrowego, trzecią instancję dopuszcza się tylko odnośnie do wpisu podmiotów podlegających rejestracji. Rejestr zastawów ma natomiast charakter przedmiotowy, tj. dotyczy praw rzeczowych. Wpisywanie podmiotów ma charakter akcesoryjny wobec zasadniczego przedmiotu wpisu, jakim jest prawo zastawu.

Przedmiot zastawu rejestrowego

Istnienie praw rzeczowych pełnych (własność) oraz ograniczonych nie jest w zasadzie możliwe bez istnienia przedmiotu. W tym sensie prawa rzeczowe mają byt realny. Zasada powyższa odnosi się także do zastawu rejestrowego. Art. 7 ust. 2 **ustawy** w zasadzie nie zawiera nowości w stosunku do zastawu zwykłego. Wszystkie wymienione tu kategorie przedmiotów zastawu rejestrowego mogły stać się przedmiotem zastawu ustanowionego na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Podkreślenia wymaga art. 7 ust. 2 pkt. 3 wymieniający jako przedmiot obciążenia **zbiór rzeczy ruchomych lub praw, stanowiących całość gospodarczą, choćby jego skład był zmienny**. Zbiór rzeczy nie jest pojęciem z języka prawnego. Kodeks cywilny posługuje się pojęciem rzeczy lub prawa, ale regulacje dotyczące przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego w istocie dotyczą zbioru rzeczy i praw (art. 551 i art. 553 kc). Ustawodawca potwierdził zatem trafność poglądów doktryny, która już wcześniej dopuszczała tzw. zastaw płynny na surowcach i półfabrykatkach przeznaczonych do produkcji lub na towarach przeznaczonych do sprzedaży²³⁾.

Wyrażna podstawa ustawowa otwiera drogę do zabezpieczenia wierzytelności najbardziej cennych z gospodarczego punktu widzenia – powstałych w wyniku kredytowania produkcji, przetwórstwa lub handlu. Zastaw płynny nie zakłóca normalnego toku działalności gospodarczej i nie wyłącza z obrotu żadnej części majątku zastawcy. Z jego ustanowieniem będą się wiązać pewne praktyczne rozwiązania, co do których trudno wskazać ogólne reguły. Ponieważ ustawa wymaga, aby zbiór rzeczy lub praw stanowił całość gospodarczą, zachodzi konieczność jego fizycznego oznaczenia pozwalającego osobom trzecim odróżnić zbiór zastawiony od innych. Ustawa pozostawia tę kwestię woli zainteresowanych, wspomina bowiem o oznakowaniu tylko w art. 40 ust. 1 pkt 3. Jest to niedostatek omawianej regulacji, skoro w wielu przypadkach brak oznakowania uniemożliwi jakiegokolwiek funkcjonowanie zastawu rejestrowego opatrzenia. Sąd rejestrowy rozpoznaje sprawy z wniosku o wpis zastawu do rejestru w sformalizowanym postępowaniu, badając wniosek i załączoną umowę (art. 39 ust. 1). Brak w umowie postanowień dotyczących wyodrębnienia zbioru, np. przez oznaczenia, będzie prowadzić do odmowy wpisu.

Pojęcie „całości gospodarczej” może nastroczać w praktyce trudności. Wykazanie tej cechy obciąża strony sporządzające umowę zastawniczą. W braku definicji ustawowej należy przyjmować interpretację funkcjonalną; każdy zespół rzeczy lub praw, który pełni jakąś wyodrębnioną funkcję w procesie produkcji, przetwórstwa, budownictwa, handlu itp., może być uznany za przedmiot zastawu.

Nie ma podstaw do wysuwanych w literaturze twierdzeń, że muszą to być rzeczy niejednorodne²³⁾.

Niełatwym zagadnieniem jest ustalenie, czy do takiego zbioru można zaliczyć przedsiębiorstwo. Charakter prawny przedsiębiorstwa wywołuje dyskusję, a rozwiązanie tego problemu bez ingerencji ustawodawcy wydaje się odległe²⁴⁾. Pod rządami przepisów art. 39–53 kodeksu handlowego, stanowiących wzór rozwiązań przyjętych w kodeksie cywilnym – w art. 55¹⁻²⁾, art. 75¹⁾ i art. 526 kc, wyrażano pogląd, że przedsiębiorstwo jako całość może być przedmiotem zastawu²⁵⁾. Obecnie wysuwane są²⁶⁾ słuszne postulaty wyraźnego ustawowego dopuszczenia zastawu na przedsiębiorstwie. Tylko w takim wypadku będzie można uniknąć kolizji między odmiennymi prawami zastawniczymi, gdy w skład przedsiębiorstwa wchodzi nieruchomości lub użytkowanie wieczyste, a wierzyciele zabezpieczą się hipoteką i zastawem na poszczególnych składnikach. Egzekucja w takiej sytuacji rozrywa przedsiębiorstwo jako funkcjonalną całość zdolną do tworzenia zysku. Ponieważ w art. 55²⁾ kc zawarta jest reguła, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w jego skład, a czynność prawna może wyłączać spod rozporządzenia niektóre składniki przedsiębiorstwa, to dopuszczalne jest ustanowienie zastawu na tej części przedsiębiorstwa, która zawiera rzeczy i prawa zdadne do obciążenia zastawem w myśl art. 7 ust. 1 **ustawy**.

Natomiast wchodzące w skład przedsiębiorstwa nieruchomości i użytkowanie wieczyste oraz wierzytelności zabezpieczone hipoteką mogą być przedmiotem innego prawa rzeczowego, tj. hipoteki, w tym jej rodzajem zwanym subintabulatem.

Ustawodawca nie dopuścił możliwości ustanowienia prawa zastawniczego na przedsiębiorstwie jako dobru odrębnym. Można założyć, że na przeszkodzie stanął anachroniczny już nieco podział na odrębne prawa, tj. hipotekę i zastaw, mający źródła historyczne. Hipoteka jako późniejsza forma zabezpieczenia niż zastaw (*pignus*) była skutkiem trudności spełnienia przez zastawnika władztwa nad rzeczą obciążoną, gdy była nią nieruchomości, a właśnie to władztwo legitymowało zastawnika i gwarantowało bezpieczeństwo obrotu. Osoba trzecia nie musiała podejmować starań o sprawdzenie istnienia obciążenia, gdy było to przesądzone przez widoczny czynnik władania. Hipoteka, zwłaszcza powiązana z systemem ksiąg wieczystych i ich rolą w zakresie ustalania stanu prawnego, ukształtowała swoje reguły ustanawiania (wpis konstytutywny), pierwszeństwa i ochrony. Obecnie te istotne różnice ulegają zacieraniu. Dopuszczenie jako przedmiotu hipoteki takich praw, jak spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, użytkowania wieczystego i wierzytelności zabezpieczonej hipotecznie (subintabulat) nie uzasadnia doktrynalnego oporu przed rozwiązaniami praktycznymi, a do takich należy znanе w wielu krajach zabezpieczenie hipoteką lub zastawem na przedsiębiorstwie²⁷⁾.

Nowym i dyskusyjnym z punktu widzenia jednolitości systemu prawa rozwiązaniem jest art. 7 ust. 3 **ustawy** dopuszczający zastaw na rzeczach lub prawach przyszłych. Sformułowanie „zastaw rejestrowy może obejmować (...)” nie

rozstrzyga o chwili ani porządku jego ustanowienia. Może to być uznane za odstępstwo od zasady, że prawo rzeczowe wymaga istnienia przedmiotu, czyli rzeczy. Co prawda, podlega ona ograniczeniu już przy zastawie na zbiorze rzeczy o zmiennym składzie, który istnieje mimo sprzedania rzeczy obciążonych, a uzupełnienie zbioru nie wymaga nowej umowy dla wprowadzonych do zbioru przedmiotów. Jednak z tej wyjątkowej sytuacji nie można wyprowadzać ogólniejszych wniosków. Brak bowiem solidnych podstaw doktrynalnych i praktyki orzeczniczej, uzasadniających tezę o możliwości powstania i trwania zastawu mimo nieistnienia jego przedmiotu. Brzmienie dalszej części przepisu art. 7 ust. 3 stanowiącego o „skuteczności” wskazuje – naszym zdaniem – na wypowiedź ustawodawcy, że mimo sporządzenia umowy zastawniczej i wpisania zastawu do rejestru, prawo to nie powstaje do chwili nabycia przedmiotu przez zastawcę. W tym okresie mamy do czynienia z ekspektatywą prawa rzeczowego, która ze względu na ochronę osób trzecich winna znaleźć wyraz w rejestrze zastawów.

Akcesoryjność i wygaśnięcie zastawu

Regułą praw zastawniczych jest akcesoryjność, czyli wzajemna zależność prawa rzeczowego (tu zastawu) oraz zabezpieczonej nią wierzytelności. Zależność ta ujawnia się w fazie ustanawiania prawa, obrotu nim oraz wygaśnięcia.

Dlatego bezwzględnie nieważna czynność prawna dotycząca wierzytelności powoduje nieważność zastawu. Natomiast w wypadku nieważności względnej zastaw jest ważny (istnieje), dopóki dłużnik nie uchyli się skutecznie od skutków prawnych swego oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu lub groźby (art. 88 § 1 kc).

Zastaw nie może być przeniesiony bez wierzytelności, a więc prawo to nie jest samoistnym przedmiotem obrotu. Nie ogranicza ono obrotu wierzytelnością zabezpieczoną, z tym jednak zastrzeżeniem, że cesja wierzytelności powoduje przeniesienie zastawu, a wyłączenie umowne możliwości przeniesienia przedmiotu zastawu powoduje wygaśnięcie prawa rzeczowego. Rozwiązania przyjęte w ustawie nie różnią się od dotychczasowych – znanych z kodeksu cywilnego (por. art. 323 i 509 § 2 kc).

Konsekwencją akcesoryjności jest to, że wygaśnięcie wierzytelności zabezpieczonej powoduje wygaśnięcie zastawu. Wygaśnięcie wierzytelności regulują liczne przepisy kodeksu cywilnego. Na pierwszym miejscu należy wymienić zapłatę, potrącenie, zwolnienie z długu, przejście na wierzyciela własności rzeczy obciążonej (konfuzja) itp. Nie ulega także wątpliwości, że zastawnik może w drodze jednostronnej czynności kształtującej rzec się swego prawa.

Akcesoryjność nie jest zasadą bezwzględną, która nie dopuszcza wyjątków²⁸⁾. Przewidziane są one także w ustawie.

Przeniesienie wierzytelności zabezpieczonej na podmiot nieuprawniony w rozumieniu art. 1 ust. 1 powoduje wygaśnięcie zastawu, ale nie wierzytelności.

Przed wszystkim w art. 18 dopuszcza się umowne wyłączenie akcesoryjności, a więc utrzymywanie się zastawu mimo wygaśnięcia wierzytelności. Roz-

wiązanie to wywołuje zastrzeżenia teoretyczne, lecz odpowiada potrzebom praktyki, która domaga się kontynuacji zabezpieczenia przy zmieniających się wierzytelnościach. Umowne wyłączenie akcesoryjności daje stronom pozostającym w stałych lub powtarzających się stosunkach zobowiązaniowych możliwość utrzymywania jednego zabezpieczenia dla kolejnych powstających między nimi zobowiązań. Istnieje tu wprawdzie niebezpieczeństwo przejściowej przewagi prawnej po stronie zastawnika, ale wskazany przepis może ułatwić stosunki między podmiotem kredytującym produkcję lub usługi a producentem, który na zakup surowców nawet w ciągu roku wielokrotnie zaciąga krótkoterminowy kredyt.

Najistotniejszym unormowaniem wygaśnięcia zastawu decydującym o przydatności tego prawa jest art. 13 kontynuujący regułę, w myśl której zbycie przedmiotu zastawu powoduje jego wygaśnięcie (art. 13 pkt. 1). Ustawodawca wprowadza jednocześnie dodatkową przesłankę wygaśnięcia w postaci wymagania, aby nabywca nie wiedział i przy zachowaniu należytej staranności nie mógł wiedzieć o istnieniu zastawu rejestrowego w chwili wydania mu rzeczy lub przejścia na niego prawa obciążonego zastawem rejestrowym. Jeśli weźmie się pod uwagę treść art. 38 ust. 1, według którego od dnia dokonania wpisu w rejestrze zastawów nikt nie może zasłaniać się nieznajomością danych ujawnionych w rejestrze, staje się jasne, że z tej przyczyny zastaw mógłby wygasnąć tylko w razie pomyłki sądu rejestrowego, rejestru zastawów lub centralnej informacji.

Art. 13 pkt. 2 zawiera istotne osłabienie zastawu, przewiduje bowiem jego wygaśnięcie w razie zbycia przedmiotu zaliczanego do rzeczy zwykle zbywalnych w zakresie działalności gospodarczej zastawcy, jeśli rzecz została wydana nabywcy. W tym wypadku nie dojdzie do wygaśnięcia tylko wówczas, gdy nabywca nabył rzecz w celu pokrzywdzenia zastawnika. Najdotkliwsze osłabienie zastawu występuje zatem w razie ustanowienia zastawu płynnego przez zastawcę zajmującego się sprzedażą swoich towarów (produktów), a więc w sytuacjach najbardziej pożądanych ze względów gospodarczych. Ograniczenie wyjątku od reguły wygaśnięcia zastawu do działania celowego nabywcy, a więc zawierające surowszą przesłankę niż np. art. 527 § 1 kc, wyklucza interpretację przepisu w kierunku objęcia hipotezą normy także działanie „z zamiarem ewentualnym”. Uprzywilejowanie nabywcy rzeczy występujących w zwykłym zastawie omówione wyżej może być w pewnych sytuacjach zmniejszone przez umowne wyłączenie zbycia lub sprzedaży rzeczy zastawionej. Przepis art. 14 zawiera nowe i radykalne unormowanie, stanowiące odstępstwo od zasady obowiązującej w zastawie zwykłym (art. 311 kc) oraz od wyrażonej w art. 57 § 1 kc. Umowie o zakaz zbywania i obciążania z mocy art. 14 ust. 2 wykładanego *a contrario* ustawa nadaje sankcję nieważności z wyjątkiem nietatnym do zastosowania w praktyce. Trudno powiedzieć, czy natychmiastowa wymagalność wierzytelności zabezpieczonej (art. 14 ust. 3) jako sankcja złamania zakazu umownego ma miejsce w razie zbycia (scil. skutecznego, a więc zgodnie z wyjątkiem przewidzianym w art. 14 ust. 2), czy także w razie próby zbycia, np. sporządzenia umowy nie wywołującej skutku w postaci przeniesienia własności lub obciążenia przedmiotu zastawu.

Pierwszeństwo zastawu rejestrowego

Art. 15 powtarza zasadę wyrażoną w art. 249 § 1 kc. O wykonywaniu praw rzeczowych decyduje pierwszeństwo ich powstania. Jeżeli na tym samym przedmiocie ustanowiono dwa zastawy rejestrowe, zgodnie z art. 16 o pierwszeństwie decyduje dzień złożenia wniosku o wpis. Gdyby po ustanowieniu zastawu rejestrowego tę samą rzecz obciążono zastawem zwykłym, nie będzie w grę wchodziła reguła z art. 310 kc (zastaw ustanowiony później ma pierwszeństwo przed prawem rzeczowym ustanowionym wcześniej), lecz reguła z art. 15 ustawy w myśl *paremii lex specialis derogat legi generali*. Art. 15 wywołuje pytanie, czy zastaw rejestrowy ustanowiony (wcześniej) tylko na niektórych przedmiotach (prawach) wchodzących w skład przedsiębiorstwa jest prawem silniejszym również w takim wypadku, gdy zaspokojenie następuje z dochodu przedsiębiorstwa obciążonego innym zastawem. W takim wypadku opowiadam się za stosowaniem reguły z art. 15. Przemawia za tym stanowiskiem jawność zastawu rejestrowego. Ze względu na nią pewność obrotu nie doznaje uszczerbku, nawet jeśli zastaw rejestrowy będzie zaspokajany z innego przedmiotu (dochód z przedsiębiorstwa).

Kolejne przepisy art. 20 i art. 45 dotyczą pierwszeństwa między wierzytelnościami w razie podziału sum uzyskanych z egzekucji lub z likwidacji masy upadłości²⁹⁾. W zakresie art. 117 prawa upadłościowego zmiana polega na dopuszczeniu sprzedaży przedmiotu zastawu w drodze licytacji publicznej według przepisów kpc lub z wolnej ręki. Uzyskana suma posłuży na zaspokojenie wierzyciela, a reszta zostanie włączona do masy upadłości. Ustalił zatem powody do kwestionowania realności tego zabezpieczenia w razie upadłości³⁰⁾.

Przy podziale sum uzyskanych z egzekucji prowadzonej według przepisów kpc (sprzedaż przez komornika sądowego) wierzytelności zabezpieczone zastawem rejestrowym uzyskały wysokie miejsce. Przepis art. 20 konkuruje z art. 1025 kpc i ma pierwszeństwo w myśl reguły *lex posterior derogat legi priori*. W myśl powyższej reguły wypiera też stosowanie art. 23 ustawy o zobowiązaniach podatkowych³¹⁾. Od chwili wejścia w życie ustawy prawo zastawu przysługujące Skarbowi Państwa z obydwu podstaw wymienionych w art. 23 i 49 ustawy z 19 grudnia 1980 r. może być wykonywane z uszczerbkiem dla zastawu rejestrowego tylko w razie wcześniejszego wpisania zastawu Skarbu Państwa we właściwym rejestrze, tj. w prowadzonym dla zastawu rejestrowego przez sąd, w którego okręgu mieszka (ma siedzibę) dłużnik podatkowy lub w rejestrze utworzonym na podstawie przepisów szczególnych.

Zaspokojenie wierzyciela i postępowanie zabezpieczające

Dotychczasowy sposób zaspokajania wierzyciela-zastawnika nie został wyłączony, wydaje się jednak oczywiste, że regułą będzie korzystanie przez wierzyciela ze sposobów pozaegzekucyjnych dopuszczonych przez ustawę.

Wprowadzone rozwiązania wzmacniają nadzór sądowy nad egzekucją wierzytelności banków, które tracą przywilej z art. 53 ust. 2 prawa bankowego

(w dot. brzmieniu) wystawiania tytułów wykonawczych na rzecz tytułów egzekucyjnych podlegających kontroli sądowej podczas nadawania klauzuli wykonalności. Usprawnieniu realizacji zastawu ma służyć istotne poszerzenie pozaegzekucyjnych sposobów zaspokojenia wierzyciela.

Ustawodawca dopuścił realizację zastawu w następujący sposób:

- ❖ przejęcie przez zastawnika przedmiotu zastawu (art. 22),
- ❖ sprzedaż rzeczy zastawionej na wniosek zastawnika (art. 24),
- ❖ zaspokojenie z dochodu osiąganego z przedsiębiorstwa zastawcy przez jego zarząd, jeżeli w skład przedsiębiorstwa wchodzi przedmiot zastawu (art. 27).

Pozaegzekucyjne zaspokojenie wierzyciela zostało obwarowane istotnymi ograniczeniami.

Przed wszystkim dopuszczalność wymienionych sposobów musi być objęta umową zastawniczą³²⁾. Wyjaśnienia wymaga, czy umowa w omawianym zakresie może być zmieniana np. przez późniejsze wprowadzenie dodatkowych postanowień dotyczących zaspokojenia. Nie ma ku temu przeszkód, z tym zastrzeżeniem, że zmiana umowy wymaga nowego wniosku i dokonania wpisu w rejestrze.

Przejęcie nie może być stosowane do każdego przedmiotu zastawu. Kryterium stanowi pewność ceny przedmiotu wykluczająca wyzysk lub oszustwo. Dlatego umowa może obejmować przejęcie papierów wartościowych dopuszczonych do publicznego obrotu, rzeczy występujących powszechnie w obrocie oraz rzeczy, których wartość strony ściśle określiły w umowie. Druga kategoria została niezbyt precyzyjnie unormowana, wydaje się jednak, że chodzi o przedmioty, co do których powszechność pozwala wyeliminować oceny przypadkowe. Słaby rozwój giełd w Polsce uniemożliwił ograniczenie tej grupy do towarów sprzedawanych na giełdzie, która jest najlepszym sprawdzianem wartości towaru, lepszym od sprzedaży licytacyjnej³³⁾. Nie należy przejęcia na własność traktować jako zwykłego *pactum commissorium* określającego umowę o zaspokojenie bez jakichkolwiek formalności. Konieczne jest uprzedzenie dłużnika na piśmie, a jest ono skuteczne dopiero po upływie terminu wymagalności. Dłużnik może w ciągu 7 dni wystąpić z powództwem o ustalenie, że wierzytelność nie istnieje lub nie jest wymagalna i żądać zabezpieczenia (np. przez oddanie dłużnikowi rzeczy w zarząd). Wszystko to poprawia jego sytuację, tym bardziej że wierzyciel w terminie 14 dni od przejęcia (tj. złożenia oświadczenia) ma obowiązek rozliczenia się z zastawcą.

Warunkiem przejęcia na własność przedmiotu zastawu jest złożenie jednostronnego kształtującego prawo oświadczenia woli (art. 22 ust. 3). Zgodnie z art. 61 kc wywrze ono skutek, gdy dojdzie do zastawcy w taki sposób, że może się on zapoznać z treścią. Jak widać, nie jest tu wymagana żadna szczególna forma. Trudności mogą powstać w razie zmiany adresu przez zastawcę osobę fizyczną. O ile osoba prawna jest obowiązana wskazywać nową siedzibę, to na osobie fizycznej taki obowiązek nie ciąży, a zatem zastawnika obarcza ciężar poszukiwania zastawcy.

Sprzedaż w trybie przetargu wzorowana jest na dawnych przepisach kodeksu handlowego dotyczących zastawu handlowego³⁴⁾, z tym że szczegółowe zasady określa w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości. Zabezpieczeniem przed nadużyciami ze strony zastawnika byłaby tu konieczność sądowego uzyskiwania klauzuli wykonalności, a w wielu wypadkach także tytułu egzekucyjnego. Dodatkową gwarancją przestrzegania prawa ma być udział notariusza jako osoby szczególnego zaufania publicznego lub komornika będącego organem sądowym i podlegającego nadzorowi administracyjnemu prezesa sądu. Sprzedaż w drodze przetargu ustnego prowadzi do przejścia własności z chwilą wybrania oferty (art. 70² § 2 kc). Nabycie w postępowaniu egzekucyjnym, do którego odsyła art. 24 ust. 3 ustawy, powoduje przejście własności bez obciążeń, a przeciw nabywcy nie można podnosić zarzutów co do ważności nabycia (art. 879 kpc). Wynika z powyższego, że w razie naruszenia prawa i sprzedaży przedwczesnej zastawca może dochodzić jedynie odszkodowania lub zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia od zastawnika.

Regulacja dotycząca zarządu przedsiębiorstwem dłużnika w celu zaspokojenia się z dochodu (art. 27) nie jest przejrzysta. Wątpliwości powstają w związku z przepisami art. 40, wedle którego wpis zastawu rejestrowego do rejestru zastawów obejmuje m.in. przewidziany umową zastawniczą **sposób zaspokojenia zastawnika, jeżeli jest przewidziany przepisami niniejszej ustawy**. Niewątpliwie chodzi o przepisy dotyczące sposobów pozaegzekucyjnych. Skoro w art. 27 pojawia się uprawnienie do przejęcia przedsiębiorstwa w zarząd, rodzi się pytanie, czy tak właśnie **ustawa „przewiduje”** ten sposób zaspokojenia. Lakoniczność art. 27 wywołuje wrażenie, że chodzi w nim o sposób zaspokojenia uregulowany gdzie indziej. Niejednoznaczność pojęcia zarządu każe też zastanowić się, o którą z instytucji prawa określanych tym mianem chodzi w omawianym sformułowaniu. Liczne przepisy prawa materialnego dotyczące zarządu np. rzeczą wspólną, współwłasnością ułamkową, majątkiem osoby nie posiadającej pełnej zdolności do czynności prawnej nie mogą mieć tu zastosowania wprost ze względu na brak właściwych im przesłanek, jak stosunki prawnorzeczowe lub rodzinne. Systematyka ustawy i cel unormowania zawartego w przepisach o wykonaniu (przymusowym) wymagalnego zobowiązania sugerują, że w braku szczegółowej regulacji w samej ustawie znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Jednakże byłoby to sprzeczne z brzmieniem art. 40 ust. 1 pkt 5 dopuszczającym wyłącznie wpisy sposobów zaspokojenia przewidzianych w **ustawie**.

Nawet uznanie, że wzmianka z art. 27 ust. 1 spełnia wymagania z art. 40 ust. 1 pkt 5 nie wyczerpuje trudności, gdyż przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie są przystosowane do tej formy egzekucji, a pozostawienie stronom do umownej regulacji sposobu wykonywania zarządu rodzi niebezpieczeństwo tak poważnych braków, że uwikłają się one w nieskończone procesy. Nie można też wykluczyć dalszych komplikacji np. w razie sprzedaży przez zastawcę owego zastawionego przedmiotu wchodzącego w skład przedsiębiorstwa wraz z wariantami w postaci wygaśnięcia lub niewygaśnięcia zastawu.

Szczególny rodzaj zaspokojenia z pożytków prawnych przewidziano w art. 27 ust. 2. Przepis wywołuje wątpliwości, w której fazie zaspokajania z dochodu dopuszczalne jest zgłoszenie przez zastawnika żądania wydierżawienia przedsiębiorstwa, a więc czy to żądanie ma być kierowane do zastawcy lub osoby trzeciej mającej przedmiot w posiadaniu, czy do zarządcy. W tym drugim wypadku byłby on uprawniony do zgłoszenia takiego żądania dopiero po ustanowieniu zarządu. Nie rozwikła wątpliwości odesłanie do umowy zastawniczej, ponieważ ma ona „stanowić” tylko o dopuszczalności tego sposobu egzekucji.

Zaspokojenie przez sprzedaż, jak i z dochodu przedsiębiorstwa oraz z czynszu dzierżawnego stawia wierzyciela przed trudnościami z dopasowaniem pozaustawowych sposobów egzekucji do ogólnych reguł postępowania w sprawach cywilnych.

Należy zakładać, że dłużnik (zastawca) dobrowolnie nie wyda przedsiębiorstwa w zarząd ani go nie wydierżawi. Wymagane będzie zatem uzyskanie przez zastawnika tytułu wykonawczego, umożliwiającego wprowadzenie zarządcy lub objęcie przedsiębiorstwa przez dzierżawcę.

Na tle art. 777 pkt 5 kpc i art. 53¹–53⁴ prawa bankowego łatwo zauważyć, że obydwie grupy tytułów egzekucyjnych dotyczą świadczenia pieniężnego, a więc ich treścią jest obowiązek zapłaty. Wyłączone zostały zatem (wobec największej grupy zastawników oraz w stosunku do aktów notarialnych jako najdogodniejszej formy) możliwości uzyskania pozasądowych tytułów opiewających na zaspokojenie wierzyciela z dochodów oraz z czynszu dzierżawnego (art. 27).

Wydierżawienie przedsiębiorstwa przewidziane w art. 27 ust. 2 następuje jako drugi etap – po ustanowieniu zarządu. Wydierżawiającym jest wówczas zarządca. Taka kolejność czynności ułatwia też zrozumienie ostatniego zdania art. 27 ust. 2 dotyczącego zgody zastawnika na wydierżawienie przez zarządcę.

Konkluzja z powyższych rozważań jest następująca: Zaspokojenie z dochodu wymaga uzyskania sądowego tytułu wykonawczego i wszczęcia egzekucji sądowej do przedsiębiorstwa zastawcy w celu oddania w zarząd.

Zagadnienia związane z zarządem pojawiają się także w postępowaniu zabezpieczającym³⁵⁾. Fragmentaryczność regulacji tego postępowania w ustawie powoduje konieczność przedstawienia go w nieco szerszej perspektywie.

Podstawę unormowania w myśl art. 29 ustawy stanowią nadal przepisy kodeksu postępowania cywilnego³⁶⁾.

Postępowanie zabezpieczające polega na tymczasowej ochronie prawnej udzielonej wierzycielowi na czas trwania postępowania rozpoznawczego albo nawet przed jego wszczęciem i w myśl art. 730 § 1 kpc ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa zaspokojenia wierzyciela. Sposób zabezpieczenia roszczeń pieniężnych został pozostawiony sądom, natomiast uważa się, że roszczenia pieniężne mają zamkniętą listę środków, z których dla naszych rozważań przydatne mogą być: zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości dłużnika, a przede wszystkim zajęcie ruchomości, wynagrodzenia za pracę lub innego prawa (art. 747 kpc). Zajęte przedmioty oddawane są pod dozór, a ich zbycie nie ma wpływu na tok egzekucji, z tym że nabywca w dobrej wierze jest chroniony. Jak

widać, porównanie skutków zastawu i zajęcia nie wykazuje korzyści tego ostatniego. Domaganie się zatem przez zastawnika zabezpieczenia roszczeń pieniężnych na ruchomościach i prawach zastawcy ma sens w razie konieczności ochrony przedmiotu zastawu albo jeśli jego wartość jest aktualnie zbyt niska dla zaspokojenia wierzyciela. W przeważającej liczbie wypadków istnienie zastawu rejestrowego daje tak silne zabezpieczenie roszczeń pieniężnych, że zabezpieczenie procesowe będzie niemożliwe, ponieważ wnioskodawca nie zdoła wykazać, że zaspokojenie jest zagrożone.

Gdy chodzi natomiast o ochronę zastawu jako prawa, wówczas sąd ma swobodę wyboru środków i zgodnie z art. 755 § 1 kpc wydaje zarządzenia, jakie uważa za odpowiednie. Może to być zakaz zbywania przedmiotu zastawu, ustanowienie zarządu nad majątkiem zastawcy, dozór itp.

Ustawa wprowadza zróżnicowanie postępowania zabezpieczającego ze względu na to, kto jest wierzycielem.

Banki jako zastawnicy mają prawo wystawiania bankowych tytułów zabezpieczenia. Zostało ono jednak ograniczone do wypadków, gdy zgodnie z prawem bankowym przysługuje im prawo wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego. Przepis ten odsyła do odpowiednich postanowień prawa bankowego.

W tym miejscu dochodzimy do niezbyt zrozumiałego uregulowania w art. 33 i 34 ustawy.

Pierwszy z nich dotyczy zasad wykonywania zarządu nad majątkiem lub poszczególnymi jego składnikami, jeżeli na rzecz banku jako zabezpieczenie ustanowiono zarząd. Bezosobowa forma tego przepisu rodzi pierwsze pytanie: kto ustanawia takie zabezpieczenie. W myśl tego, co wyżej powiedziano, w sądowym postępowaniu zabezpieczającym możliwy jest taki sposób zabezpieczania roszczeń niepieniężnych. Jeżeli „ustanowiono” odnosi się do bankowego tytułu zabezpieczenia, należy zbadać, czy bank ma kompetencję do wystawienia tytułu zabezpieczenia o takiej treści. W przepisach o bankowym tytule egzekucyjnym brak takiego upoważnienia, z czego wypływa wniosek, że zarząd, o którym mowa w art. 33, ustanawia sąd, co zamyka zagadnienie w ramach roszczenia niepieniężnego.

Ponadto z przepisu nie można wnioskować ani o treści tytułu egzekucyjnego (zakres związania sądu umową), ani o szczegółowe postępowanie zarządcy, skoro umowa ma określać tylko zasady, a więc najważniejsze ogólne reguły, a przepisy o zarządcy (art. 931 § 2, art. 935 § 3, art. 937 § 1 kpc) nie pozostawiają wątpliwości, że podlega on nadzorowi sądu.

Natomiast art. 34 zobowiązuje (**sąd orzeka**) do wypłacania zastawnikowi dochodu uzyskanego przez zarządcę. Wątpliwość dotyczy podstawy zmiany zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych (gdyż zgodnie z art. 757 kpc w takim wypadku może dojść do zabezpieczenia przez ustanowienie zarządu) w stan zaspokajania wiarytelności zabezpieczonej, a więc realizacji przymusowej roszczenia pieniężnego. Przyjęcie dochodu przez zastawnika prowadzi do umorzenia zobowiązania, zatem postępowanie o zabezpieczenie (a więc rozstrzygnięcie tymczasowe) ukrywałoby w istocie przymusowe zaspokojenie innego roszczenia (pieniężnego), które

może jeszcze nie być wymagalne i nie będzie przedmiotem postępowania rozpoznawczego. Art. 32 ust. 1 uprawniający sąd do wyznaczenia terminu wytoczenia sprawy dotyczy sprawy o takie roszczenie niepieniężne, które zostaje zabezpieczone przez ustanowienie zarządu.

Podniesione wątpliwości wskazują niebezpieczeństwa wynikające z legislacji fragmentarycznych, ingerujących w systemy prawa. Pozostawianie sądom zadania rozwikłania spłotu nie dostosowanych wzajemnie przepisów zmusza judykaturę do pełnienia w rzeczywistości roli prawotwórczej.

Przyjęte w **ustawie** rozwiązania, w szczególności dotyczące sposobów i pierwszeństwa zaspokajania wierzyciela, oznaczają zmianę aksjologiczną.

Odpowiedzialność dłużnika rzeczowego została zaostrzona, a prawo zastawnika wzmocnione w maksymalny sposób. Nie ma wątpliwości, że przydatność tak silnych uprawnień zależy w niemalym stopniu od łatwości i sprawności procedur, a także warunków technicznych ich stosowania. Temu celowi służą przepisy rozdziału 8 o prowadzeniu rejestru zastawów. Wpis do rejestru dokonywany jest na wniosek w formie urzędowego formularza, do którego należy dołączyć umowę zastawniczą (art. 39 ust. 1 i 2). Te dwa wymagania określają granice kognicji sądu rejestrowego, przy czym następstwa ich niespełnienia są odmienne. Wniosek nieprawidłowo wypełniony lub nie opłacony podlega zwróceniu. Przepis art. 39 ust. 3 **ustawy** wyłączający stosowanie przepisów art. 130 § 1-3 kpc ma doniosłe konsekwencje. Wyłączone bowiem zostaje postępowanie o usunięcie braków formalnych wydłużające zazwyczaj postępowanie cywilne ok. 3 tygodni. Zwrot zarządza przewodniczący. Ze względu na odrębne unormowanie środków odwoławczych (art. 41 ust. 5 i 6), nie przewidujących zażalenia na zarządzenia, nie stosuje się art. 394 § 1 kpc, a wnioskodawca w razie zwrotu wniosku powinien złożyć go ponownie, jeśli zaś upłynął termin miesięczny przewidziany w art. 3 ust. 3, musi przedłożyć umowę zastawniczą przynajmniej z nową datą zawarcia. Natomiast dołączenie do wniosku umowy nieważnej lub uniemożliwiającej z innych powodów ustanowienie zastawu rejestrowego powoduje odmowę wpisu. Sąd rejestrowy ma obowiązek zbadania umowy pod kątem jej zgodności z przepisami prawa bezwzględnie obowiązującymi, przy czym badanie to ogranicza się do jej treści wyrażonej na piśmie. Sąd nie ma podstaw do żądania uzupełnienia umowy lub wykładania jej treści ponad to, co zostało napisane, nie jest bowiem sądem rozstrzygającym o stosunku prawnym wynikającym z umowy, a jedynie o zgodności przedłożonego dokumentu do uznania go za podstawę wpisu zastawu rejestrowego.

Wąskie ujmowanie zakresu kognicji sądu rejestrowego pozwoli zachować sprawność postępowania rejestrowego jako szczególnej „usługi” sprawowanej w imieniu państwa na rzecz uczestników życia gospodarczego. Postępowanie rejestrowe z istoty zawiera bowiem większy niż w innych postępowaniach sądowych ładunek wyspecjalizowanej funkcji usługowej. Rejestr zastawów rejestrowych prowadzi sądy, jest to więc urządzenie prawne należące strukturalnie do wymiaru sprawiedliwości, lecz jego przydatność jest związana ze ściśle usługową instytucją centralnej informacji o zastawach rejestrowych³⁷⁾, bez której formalna

i materialna jawność rejestru nie byłaby zrealizowana. Władcze uprawnienia sądu ograniczają się do przestrzegania, aby swoboda kontraktowa stron (art. 353¹ kc) nie wykraczała poza granice wyznaczone przez porządek prawny państwa. Ze względu na współuczestniczenie w pełnieniu odpłatnych funkcji usługowych rejestru zastawów, organy wymiaru sprawiedliwości musiały uzyskać prawo stosowania procedur uproszczonych zapewniających sprawność załatwiania wniosków. Z drugiej strony, uczestniczenie podmiotów gospodarczych przynajmniej po jednej stronie stosunku zastawu rejestrowego pozwala – bez ograniczania „prawa do sądu” – stawiać wnioskodawcy wymagania należytego sporządzenia umowy i prawidłowego pod względem formalnym wypełnienia wniosku o wpis.

Zbigniew Strus

Przypisy

- ¹ Wyraz „kredyt” wszedł do użytku jako neologizm mający wspólny pierwiastek z łacińskimi wyrazami „credere” (powierzyć coś komuś, pożyczyć) oraz „creditor” (wierzyciel) i używany jest przede wszystkim dla określenia czynności bankowej, w której bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie określoną kwotę środków pieniężnych, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej w celu i na warunkach określonych w umowie oraz do zwrotu wykorzystanej kwoty z odsetkami i prowizją.
- ² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- ³ W piśmiennictwie z przełomu lat 1996/1997 wymieniana była liczba 80.000 zastawów bankowych. Por. T. Stawecki, *Zastaw rejestrowy – nowy sposób zabezpieczenia wierzytelności* („Prawo Przedsiębiorcy” 1997, nr 3).
- ⁴ Wystarczy wskazać przykład poręczenia, którego skuteczność ekonomiczna nie idzie w parze z prostotą prawną. Dlatego poręczenia są nadużywane w fazie zabezpieczania, po czym okazują się mało skuteczne w fazie realizacji ze względu na to, że zobowiązanie poręczyciela przekracza jego możliwości spełnienia świadczenia.
- ⁵ Podraża to kredyt o niemałe koszty przechowywania lub zmniejsza wyniki ekonomiczne zastawcy, jeśli przedmiotem zastawu są środki używane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Natomiast nieograniczana umownie wolność zbywania i obciążania przy powszechnie przyjmowanej interpretacji art. 310 kc powodowała, że zastaw ustanowiony wcześniej był spychany na dalsze miejsce przez zastaw późniejszy. Bariera ustanowiona w art. 310 kc (zła wiara drugiego zastawnika) w praktyce nie może mieć większego znaczenia ze względu na domniemanie dobrej wiary wynikające z art. 7 kc. Zbycie przedmiotu zastawionego, jako odnoszącego się także do zastawu – w myśl przyjmowanej wykładni art. 170 kc, prowadziło do jego wygaśnięcia, a to osłabiało zainteresowanie zastawem bankowym.
- ⁶ Sądowe postępowanie egzekucyjne wszczyna się na podstawie tytułu wykonawczego. Na tym etapie banki mogły korzystać z przywileju wystawiania dokumentów mających moc tytułów wykonawczych (art. 53 ust. 2 prawa bankowego z 1989 r.). Nie zwalnia to wierzyciela od obowiązku wyłożenia kosztów na prowadzenie egzekucji. Obowiązujące dotychczas Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 VI 1991 r. w sprawie taksy za czynności komorników (Dz.U. nr 62, poz. 264 z późn. zm.) przewiduje (§ 4) pokrycie przez

stronę – w praktyce wierzyciela – zaliczkowo następujących opłat: przy zajęciu w wysokości 9% wartości egzekwowanego roszczenia; przy sprzedaży 12% wartości ceny sprzedaży, przy sporządzaniu planu podziału uzyskanej sumy 3%. Ponadto komornik pobiera ryczałt kancelaryjny w wysokości 12% wartości egzekwowanego roszczenia (w granicach od 2 do 1000% przeciętnego wynagrodzenia) oraz zwrot wszelkich wydatków gotówkowych. Mogą w grę wchodzić jeszcze inne opłaty, ale nawet wskazane uprzytamniają kosztowność egzekucji i konieczność wyłożenia okazałych środków.

- ⁷ Art. 312 kc miał brzmienie: „Zaspokojenie zastawnika z rzeczy obciążonej następuje według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Statuty instytucji kredytowych mogą wprowadzić inny tryb zaspokojenia zastawnika”. W ustawie z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 114, poz. 542) w art. 1 pkt 13 dokonano zmiany polegającej na skreśleniu zdania drugiego zaznaczonego wyżej. Wywołało to stan niepewności odnośnie do realizacji zawartych wcześniej umów zastawu bankowego (por. R. Tollík, *Zaspokojenie się Powszechnej Kasy Oszczędności jako zastawnika* (...), „Biuletyn Prawniczy PKO BP”, Warszawa, grudzień 1996). Próbę rozwiązania tych wątpliwości podjęto w piśmiennictwie (por. Z. Strus i M. Strus-Wołos, *Komentarz do ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Dom Wyd. ABC 1997, str. 145) z opowiedzeniem się za dopuszczalnością stosowania nadal umownych sposobów zaspokojenia przyjętych pod rządem art. 312 zd. drugie kc.
- ⁸ Tylko do końca 1996 r. Patrz art. 47 pkt. 3 w związku z art. 52 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. nr 149, poz. 703), zwanej dalej „ustawą”.
- ⁹ Por. uchwałę SN z 28 maja 1993 r. III CZP 67/93 (OSNCP 1994, z. 1, poz. 8) wyjaśniającą rozwiązanie podobnej sytuacji prawnej.
- ¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 1993 nr 108, poz. 486 z późn. zm.
- ¹¹ W literaturze przedmiotu (np. J. Pisuliński, J. Skąpski, *O zastawie rejestrowym* [w związku z projektem ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów], „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1996, z. 4, wytyka się ustawodawcy tzw. odesłanie zawarte w art. 1 ust. 2, trafnie przypominając, że przepisy kodeksu cywilnego stosuje się do stosunków cywilnoprawnych bez odrębnego przyzwolenia ustawowego. Odesłanie to nie jest też wyczerpujące. Funkcjonowanie zastawu rejestrowego wymaga posługiwania się przepisami takich aktów prawnych jak kodeks prawa handlowego, prawo bankowe, prawo upadłościowe i wielu innych ustaw.
- ¹² Niniejsze opracowanie nie jest poświęcone prawu bankowemu. Dlatego w tym miejscu należy wspomnieć o tym, że zmiany prawa bankowego z 1989 r. dokonane w ustawie miały wejść w życie w dniu 1 stycznia 1998 r. Jednak w tym samym dniu ma wejść w życie ustawa Prawo bankowe z 29 sierpnia 1997 r. regulująca autonomicznie te zagadnienia. Jako prawo późniejsze uchylające ustawę Prawo bankowe z 1989 r. nie dopuszcza wejścia w życie zmian prawa bankowego zawartych w ustawie.
- ¹³ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. nr 121, poz. 769) dopuszcza do wpisu osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Pomijając to, że ustawa ta wejdzie w życie 1 stycznia 2001 r., gdyż tak stanowi art. 1 ustawy z tej samej daty – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, trzeba pamiętać o zmianie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.) prowadzącej do wyeliminowania spośród kręgu przedsiębiorców osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w małym rozmiarze.

- ¹⁴⁾ Por. E. Niezbecka, J. Mojak, *Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz*, Lubelskie Wyd. Prawnicze, 1997, str. 20–22. T. Stawecki, M. Tomaszewski, F. Zedler, *Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz*, Twigger SA 1997, str. 22.
- ¹⁵⁾ Por. § 2 ust. 2 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 października 1997 r. w sprawie szczegółowej organizacji i sposobu prowadzenia rejestru zastawów (Dz.U. nr 134, poz. 892).
- ¹⁶⁾ Ustawa nie mówi wprost, że zastawcą musi być właściciel rzeczy. Dzieje się tak z dwóch przyczyn. Po pierwsze przedmiotem zastawu mogą być także wierzytelności i inne prawa, a rzeczownik „własność” w języku prawa cywilnego odnosi się do rzeczy jako przedmiotów materialnych. Po drugie, prawo polskie nie sprzeciwia się nabyciu własności od nieuprawnionego (por. np. art. 169 § 1 kc). Argumentując *a maiori ad minus* wierzyciel może uzyskać w warunkach określonych przez art. 169 kc zabezpieczenie zastawem przez ustanowienie tego prawa rzeczowego, mimo że zastawca nie był właścicielem. Wpis do rejestru pełni wówczas taką funkcję jak wydanie rzeczy.
- ¹⁷⁾ W tym przypadku chodzi o nabycie pochodne. Prawo zastawu jest zbywalne i może być przedmiotem obrotu.
- ¹⁸⁾ Przykładowo można wskazać dalsze wpisy dotyczące zmiany zastawcy lub zastawnika, kwoty wierzytelności lub górnej granicy zabezpieczenia, sposobu zaspokojenia zastawnika itp.
- ¹⁹⁾ Art. 38 ust. 1 i 2 wyrażający tę zasadę można nazwać zwornikiem instytucji zastawu rejestrowego. Na nic by się zdały uregulowania ustawy, gdyby nie przepis (bardzo surowy w treści) przerzucający skutki nieznanomości wpisu na osobę, która chciałaby uniknąć skutków ustanowienia zastawu rejestrowego. Ciężar obowiązku znajomości wpisu ustanowiony w ust. 1 ustawodawca nagradza przywilejem wynikającym z ust. 2. Treść tego przywileju jest skromna. Obejmuje przede wszystkim dane zawarte we wpisie (art. 40). Jak się wydaje, rzadko się zdarzy, aby osoba trzecia dokonywała czynności prawnych obejmujących przedmiot zastawu rejestrowego. Nie będzie zatem poła, na którym zastawca lub zastawnik miałby okazję zaślaniać się zarzutem, że dane w rejestrze nie są prawdziwe. Na pewno praktyczne znaczenie będzie miało wykreślenie z rejestru. Choćby nastąpiło bez podstawy prawnej, nabywca („osoba trzecia”) uzyska przedmiot zastawu bez obciążeń. Natomiast nie jest pewne, czy „dane w rejestrze” obejmują brak wpisu. Nie wynika to wprost z ustawy i należy sądzić, że nabywca rzeczy (praw) nie ujawnionych w rejestrze będzie wolny od odpowiedzialności rzeczowej nie ze względu na przywilej z art. 38 ust. 2, lecz dlatego, że zastaw nie wpisany nie mógł istnieć.
- ²⁰⁾ Podstawą wpisu istniejących zastawów bankowych do rejestru (art. 50) jest wniosek na urzędowym formularzu oraz dotychczasowa umowa.
- ²¹⁾ Rozumiemy te prawa jako stosunki – o cechach normatywnych – między ludźmi, lecz ze względu na rzeczy, których obiektywne istnienie dopuszcza powstanie stosunków między podmiotami.
- ²²⁾ Np. S. Rudnicki, *Zabezpieczenia majątkowe wierzytelności pieniężnych w tym kredytów bankowych*, Wyd. ARR S.A., Zielona Góra, wyd. 2, 1995, str. 136.
- ²³⁾ Np. zbiorem rzeczy w piekarni mogą być wszystkie surowce i dodatki przeznaczone do wypieku, ale całość gospodarczą sensu largo stanowić może tylko zapas mąki.
- ²⁴⁾ Obszerny przegląd stanowisk znaleźć można w referatach F. Zolla, *Spór o konstrukcję prawa do przedsiębiorstwa* i M. Poźniak-Niedzielskiej, *Zbycie przedsiębiorstwa lub zorganizowanej jego części* (w:) *Materiały z konferencji Prawne zagadnienia obrotu przedsiębiorstwem*, Dom Wyd. ABC 1997.

- ²⁵⁾ M. Allerhand, *Kodeks Handlowy, komentarz*, Lwów 1935, str. 80.
- ²⁶⁾ Por. J. Widło, *Zastaw na przedsiębiorstwie – konsultacje prawne*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 9.
- ²⁷⁾ Omawiane w pracy T. Staweckiego, M. Tomaszewskiego i F. Zedlera powołanej wyżej.
- ²⁸⁾ Odnośnie do odstępstw od akcesoryjności hipoteki por. A. Szpunar, *Aksesoryjność hipoteki*, „Państwo i Prawo”, 1993, nr 8.
- ²⁹⁾ Pomijam tu szczegółowe zagadnienie zaspokajania wierzycieli upadłego banku (patrz: art. 115 prawa bankowego w brzmieniu nadanym przez art. 47 pkt 3 ustawy z 14 XII 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym).
- ³⁰⁾ Por. M. Fras, *Zastaw w postępowaniu upadłościowym i układowym i wskazana tam obszerna literatura*, „Monitor Podatkowy” 1996, nr 8.
- ³¹⁾ Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (jedn. tekst 1993 Dz.U. nr 108, poz. 486).
- ³²⁾ Przejęcie rzeczy jest starym sposobem, sięgającym czasów sprzed kodyfikacji Justyniana. W okresie powojennym odpowiednie unormowanie zawarte było w art. 263 prawa rzeczowego z 1946 r. Umowa o przejęcie rzeczy zamiennych była dopuszczalna, jeżeli te rzeczy miały cenę targową lub giełdową. Ponieważ przepisy o organizacji giełd zostały uchylone już w 1950 r. (Dz.U. nr 44, poz. 396), przepis art. 263 prawa rzeczowego stracił znaczenie. Targi w okresie gospodarki quasi-wojennej podczas planu sześcioletniego także nie mogły funkcjonować.
- ³³⁾ L. Domański, op.cit., str. 151, powołując § 1221 BGB.
- ³⁴⁾ Przepisy te zostały uchylone przez art. VI § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny.
- ³⁵⁾ Ze względu na dwuznaczność pojęcia zabezpieczenia trzeba dodać, w tym wypadku mowa o zabezpieczeniach procesowych.
- ³⁶⁾ Księga pierwsza części drugiej kpc.
- ³⁷⁾ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 października 1997 r. w sprawie ustroju i organizacji centralnej informacji o zastawach rejestrowych oraz szczegółowych zasad udzielania informacji, wydawania odpisów i zaświadczeń (Dz.U. nr 134, poz. 893).
- ³⁸⁾ Po złożeniu referatu organizatorowi seminarium ukazał się „Dziennik Ustaw” nr 137 z br. zawierający pod poz. 926 tekst ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, regulującej m.in. zastaw skarbowy (art. 42) oraz rejestr zastawów skarbowych. Art. 42 § 4 jako późniejszy zmienia rozwiązanie przyjęte w art. 16 ustawy, ponieważ pierwszeństwo zastawów rejestrowych opiera na regule wcześniejszego wpisu, a nie złożeniu wniosku o wpis.

ZASTAW REJESTROWY NA TŁE INNYCH FORM ZABEZPIECZANIA WIERZYTELNOŚCI

I. WPROWADZENIE

Nowy zastaw rejestrowy wprowadzany do naszego porządku prawnego z dniem 1.1.1998 r. na mocy ustawy z dnia 6.12.1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. nr 149, poz. 703; zmiana: Dz.U z 1997 r. nr 121, poz. 769) wprowadza przełom w dotychczasowych formach zabezpieczania wierzytelności, zwłaszcza kredytów. Jest bowiem najbardziej efektywnym i skutecznym sposobem zabezpieczenia wierzytelności w porównaniu do innych sposobów ich zabezpieczania. Taką ocenę uzasadniają z jednej strony charakterystyczne, szczególnie cechy nowego zastawu rejestrowego, z drugiej zaś – analiza prawnoporównawcza dotycząca efektywności i skuteczności innych prawem przewidzianych zabezpieczeń.

W świetle wyżej powołanej ustawy można wyróżnić cztery cechy wskazujące na jakościową zmianę w regulacji tej formy zabezpieczenia. Są to:

- 1) **szeroki zakres przedmiotowy zastawu rejestrowego**; może on być ustanawiany m.in. na rzeczach oznaczonych tylko co do gatunku oraz zbiorach rzeczy i praw stanowiących całość gospodarczą, choćby ich skład był zmienny. Zastaw rejestrowy może więc być ustanowiony np. na przedsiębiorstwie (ale z wyłączeniem nieruchomości), na zakładzie, oddziale lub innej samodzielnej jego jednostce organizacyjnej. Ponadto można go ustanowić również na rzeczach i prawach, które zastawca nabędzie dopiero w przyszłości, np. za kredyt będący przedmiotem zabezpieczenia;
- 2) **jawność sądowego rejestru zastawów**; łatwa dostępność do rejestru w związku z prowadzeniem go w ogólnopolskim systemie informatycznym uzasadniała wprowadzenie ustawowego domniemania znajomości dokonanych wpisów i aktualnego stanu wpisu;
- 3) **realność windykacji wierzytelności zabezpieczonej zastawem rejestrowym**; wskazuje na to po pierwsze uprzywilejowana pozycja takiej wierzytelności przy zbiegu egzekucji innych należności oraz po wtóre zniesienie dotychczasowej uprzywilejowanej pozycji Skarbu Państwa z tytułu należności publicznoprawnych zabezpieczonych zastawem skarbowym (od 1.1.1998 r.);
- 4) **pozaegzekucyjne sposoby zaspokajania wierzytelności zabezpieczonych zastawem rejestrowym**; strony mogą umówić się w umowie zastaw-

niczej co do prawa przejęcia przedmiotu zastawu przez zastawnika, sprzedaży tego przedmiotu w drodze przetargu, przejęcia przedsiębiorstwa zastawcy w zarząd lub oddania go w dzierżawę i zaspokojenia wierzytelności z dochodu lub czynszu.

Cechy te korzystnie wyróżniają nowy zastaw wśród innych form zabezpieczania wierzytelności, w tym kredytów. Jak to zostanie wykazane niżej, żaden z innych sposobów zabezpieczenia nie spełnia łącznie tych wszystkich walorów, jakie cechują zastaw rejestrowy.

II. ZASTAW REJESTROWY A INNE ZABEZPIECZENIA RZECZOWE

1. Zabezpieczenia rzeczowe

Stosowane na gruncie naszego prawa formy zabezpieczenia wierzytelności dzieli się na dwie podstawowe grupy:

- ❖ zabezpieczenia rzeczowe
- ❖ oraz zabezpieczenia osobowe.

Do typowych i najczęściej stosowanych w praktyce zabezpieczeń rzeczowych należy zastaw, hipoteka, przewłaszczenie powiernicze, blokada środków pieniężnych na rachunku banku oraz inne (np. przelew wierzytelności na zabezpieczenie, prawo odkupu). Wyróżnikiem tych rzeczowych form zabezpieczenia wierzytelności jest to, że zabezpieczenie jest zawsze dokonywane na określonym dobru materialnym dłużnika lub osoby trzeciej, np. na ruchomości, nieruchomości, papierach wartościowych. Gdy idzie o dwa pierwsze sposoby zabezpieczenia (zastaw i hipotekę), są one szczegółowo unormowane w prawie cywilnym i ich wyłącznym celem jest stworzenie gwarancji realizacji zobowiązania. Inne natomiast są uregulowane bardzo ogólnie (np. przewłaszczenie powiernicze, blokada środków) lub wynikają z ukształtowanej praktyki wykorzystania instytucji prawa cywilnego służącej innym celom do zabezpieczenia wierzytelności (np. przelew wierzytelności).

2. Hipoteka

Podobnie jak zastaw, hipoteka jest ograniczonym prawem rzeczowym. Oba prawa (hipotekę, jak i zastaw) charakteryzuje wspólny cel – uprawnienie wierzyciela do dochodzenia zaspokojenia wierzytelności z obciążonej rzeczy lub prawa majątkowego, bez względu na to, czyją stała się własnością i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości. Z zastawem rejestrowym hipotekę łączy także to, że oba prawa powstają dopiero z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru: hipoteka – z chwilą wpisania jej do księgi wieczystej (do działu IV), zastaw rejestrowy – z chwilą wpisu do rejestru zastawów.

Skuteczność obu tych form zabezpieczenia wierzytelności zależy więc od sprawnego postępowania sądowego. Niedoceniając tego faktu może prowadzić do poważnych szkód. Ilustruje to jedna ze spraw rozpoznanych przez Sąd Najwyższy¹⁾, który orzekł, że nie wpisana do księgi wieczystej hipoteka do chwili ogłoszenia upadłości dłużnika, mimo że wniosek został zgłoszony na wiele miesięcy przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości, nie może już być wpisana po ogłoszeniu upadłości. W konsekwencji oznacza to, że wierzyciel utracił wszelkie przywileje związane z hipoteką w zaspokojeniu swej wierzytelności w związku z wszczęciem postępowania upadłościowego. Przyczyną tego było przewlekłe postępowanie sądowe o wpis hipoteki do księgi wieczystej. Ta zasada dotyczy wszystkich hipotek z wyjątkiem hipoteki ustawowej, która powstaje z mocy prawa²⁾.

Hipoteka nie jest jednak konkurencyjną formą zabezpieczenia wobec zastawu rejestrowego, albowiem istnieją ustawowe granice rozdzielające dobra, które mogą być obciążane hipoteką i zastawem. Hipoteka może obciążać tylko takie dobra, na których zastaw nie może być ustanawiany, a mianowicie przede wszystkim nieruchomość (zabudowaną, i nie zabudowaną), lokal stanowiący odrębną własność, ale również użytkowanie wieczyste gruntu i własność należącego do wieczystego użytkownika budynku znajdującego się na tym terenie, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego i użytkowego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej oraz wierzytelność zabezpieczona hipoteką. Zatem stwierdzenie, że hipoteka obciąża „nieruchomość”, rozumie się szeroko, obejmuje bowiem również wymienione dobra, które mogą być obciążone hipoteką. Na tych dobrach nie może być ustanawiany zastaw.

Wyróżnia się następujące rodzaje hipoteki: umowna, przymusowa, kaucyjna, łączna, na wierzytelności hipotecznej oraz ustawowa.

Hipoteka umowna. Powstaje na podstawie umowy zawartej między wierzycielem a właścicielem nieruchomości. Umowa musi być sporządzona w formie aktu notarialnego. Wystarczy jednak oświadczenie właściciela o ustanowieniu hipoteki, złożone w formie aktu notarialnego. Forma ta nie obowiązuje przy zabezpieczeniu kredytu (art. 95 nowego Prawa bankowego).

Hipoteka przymusowa. Jest wpisywana bez zgody właściciela nieruchomości, na podstawie tytułu wykonawczego zasądzającego stosowne należności pieniężne od dłużnika – właściciela nieruchomości na rzecz wierzyciela.

Hipoteka kaucyjna. Zabezpiecza wierzytelności o nie ustalonej jeszcze w chwili wpisu wysokości – do oznaczonej maksymalnej wysokości. Przykładowo może ona zabezpieczać ewentualne wierzytelności z tytułu nie spłaconych kredytów udzielonych w tzw. linii kredytowej.

Hipoteka łączna. Hipoteka, która powstaje w wypadku podziału nieruchomości obciążonej hipoteką. Polega ona na tym, że hipoteka obciążająca dotychczasową nieruchomość obciąża w pełnej wysokości wszystkie nieruchomości powstałe w wyniku podziału. Wierzyciel, któremu przysługuje taka hipoteka, może według swego uznania żądać zaspokojenia w całości lub części z każdej nieruchomości z osobna, z niektórych z nich lub ze wszystkich łącznie; może

również według swego uznania dokonać jej podziału pomiędzy poszczególne nieruchomości.

Hipoteka na wierzytelności hipotecznej. Ustanowienie takiej hipoteki oznacza, że spłata wierzytelności hipotecznej może być dokonana do wysokości tej hipoteki tylko do rąk wierzyciela, któremu ona przysługuje, chociażby jego wierzytelność nie była jeszcze wymagalna.

Hipoteka ustawowa. Służy do zabezpieczania wierzytelności państwowej i powstaje z mocy prawa wyłącznie na podstawie przepisów szczególnych. Taką hipotekę przewidywała ustawa o zobowiązaniach podatkowych, a także nowa ustawa z dnia 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa.

Według art. 24 ustawy o zobowiązaniach podatkowych Skarbowi Państwa przysługiwała dotychczas taka hipoteka, ale tylko z tytułu ustalonych w decyzji zobowiązań podatkowych, przypadających od właściciela lub samoistnego posiadacza danej nieruchomości. Jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy, chodziło jedynie o takie zobowiązania podatkowe, które są ustalone decyzją konstytucyjną. To trafne stanowisko znakomicie ograniczyło praktyczne znaczenie tej hipoteki ustawowej.

Odmienne reguluje tę hipotekę wymieniona wyżej, obowiązująca od 1.1.1998 r., Ordynacja podatkowa. Z jednej strony hipoteka taka, mimo że powstaje z dniem doręczenia podatnikowi decyzji podatkowej, musi obecnie być ujawniona w księdze wieczystej. Znosi się więc obecną wyjątkowo niekorzystną dla porządku cywilnoprawnego regulację, według której hipoteka powstawała bez konieczności jej wpisu do księgi wieczystej. Wniosek o wpis powinien być złożony w ciągu miesiąca od powstania hipoteki pod rygorem jej wygaśnięcia. Z drugiej jednak strony poważnie rozszerzono jej powstanie nie tylko – jak dotychczas – z tytułu zaległych zobowiązań podatkowych, powstałych na mocy konstytucyjnej decyzji organu podatkowego, ale także decyzji deklaratywnej, określającej wysokość zaległości podatkowej, oraz decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika i inkasenta. Jednocześnie hipoteka ta będzie miała pierwszeństwo przed innymi hipotekami, chociażby wierzytelność z tytułu podatków nie została ujawniona w księdze wieczystej. Nie dotyczy to jedynie wypadku, gdy nieruchomość jest jednocześnie obciążona hipoteką ustanowioną dla zabezpieczenia długoterminowego kredytu bankowego na cele mieszkaniowe. W tym wypadku o pierwszeństwie decyduje kolejność wniosków o dokonanie wpisu.

Przed wszystkim powstaje (jak się wydaje pozorna) sprzeczność unormowania z jednej strony przyjmującego wygaśnięcie hipoteki, w stosunku do której nie złożono wniosku o jej wpis do księgi wieczystej w ciągu miesiąca, a unormowania, że nawet nie wpisana hipoteka ustawowa ma pierwszeństwo przed innymi hipotekami. Należałoby uznać, że chodzi jedynie o pierwszeństwo w okresie od jej powstania do wpisu przez sąd na podstawie wniosku zgłoszonego w terminie.

Jednak z punktu widzenia założonej analizy nie sposób nie zauważyć, że w zbiegu z hipoteką ustawową z tytułu zaległości podatkowych hipoteka o szerokim zakresie, hipoteka zabezpieczająca wierzytelności cywilnoprawne, w tym kredyty (z powyższym wyjątkiem), może niekiedy okazać się mało skuteczna.

Trudno wytłumaczyć tę nierówność regulacji w porównaniu z zastawem rejestrowym. W każdym razie dowodzi to szczególnej pozycji zastawu rejestrowego w skutecznym zabezpieczaniu wierzytelności i pewnej gospodarczo nie uzasadnionej degradacji hipoteki.

* * *

Ta krótka charakterystyka hipoteki pozwala stwierdzić, że jest ona w zasadzie efektywną formą zabezpieczania wierzytelności, w tym także bankowych. Szerokie uwłaszczenie państwowych osób prawnych i ujawnienie ich w księdze wieczystej stwarza coraz szersze możliwości takiego właśnie zabezpieczenia. Niestety, hipoteka nie zawsze jest jednocześnie skuteczną formą zabezpieczenia i w tym zakresie jej regulacja różni się niekorzystnie od nowego zastawu rejestrowego. Dotyczy to windykacji wierzytelności w zbiegu z należnościami Skarbu Państwa i gmin z tytułu zobowiązań publicznoprawnych, zwłaszcza podatków, nawet nie zabezpieczonych rzeczowo.

Zgodnie z art. 1025 kpc przy zbiegu egzekucji wierzytelności zabezpieczone hipoteką są zaspokajane dopiero w szóstej kategorii, m.in. po zaspokojeniu należności z tytułu podatków i innych należności, do których stosuje się przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych, oraz należności z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa lub gminy. Znaczne zadłużenie z tego zakresu, zwłaszcza w związku z rosnącymi odsetkami, prowadzi nierzadko do tego, że uzyskana kwota ze sprzedaży nie wystarcza nawet na zaspokojenie tych należności publicznoprawnych.

Pewne złagodzenie w tym zakresie następuje, poczynając od 1.1.1998r., w postępowaniu upadłościowym w wyniku nowelizacji Prawa upadłościowego, dokonanej na mocy ustawy z dnia 31.7.1997 r. (Dz.U. nr 117, poz. 751). Należności Skarbu Państwa z tytułu podatków i składki ZUS zabezpieczone m.in. hipoteką będą zaspokajane jedynie do 50% ceny uzyskanej ze sprzedaży rzeczy obciążonej. Pozostałe 50% tej ceny przypadają na zaspokojenie pozostałych należności zabezpieczonych, zwłaszcza zastawem i hipoteką. Nie dotyczy to jednak zastawu rejestrowego, albowiem wierzytelność zabezpieczona takim zastawem ma uprzywilejowaną pozycję zarówno w postępowaniu egzekucyjnym, jak i postępowaniu upadłościowym.

3. Inne formy zastawu

Obok zastawu rejestrowego występują także inne formy zastawu, a mianowicie wielowiekowy, tradycyjny zastaw umowny z posiadaniem przedmiotu zastawu przez zastawnika lub osobę trzecią (można go określić jako zastaw zwykły), zastaw ustawowy oraz – od 1.1.1998 r. – zastaw skarbowy.

Zastaw zwykły. Służy w zasadzie zabezpieczaniu różnego rodzaju pożyczek, w tym tzw. kredytu lichwiarskiego, w obrocie konsumenckim. Nie spełniał on natomiast znaczącej roli w profesjonalnym obrocie gospodarczym, gdyż jego

skuteczne ustanowienie wymaga nie tylko zawarcia umowy zastawniczej, lecz również wydania przedmiotu zastawu. W działalności gospodarczej jest to nie-realne i z tego względu rozwiązania prawne zmierzają w kierunku upowszechnienia zastawu bez posiadania przedmiotu zastawu przez zastawnika. Jakkolwiek może on być nadal ustanawiany także na zabezpieczenie wierzytelności, które mogą być zabezpieczane zastawem rejestrowym, to jednak z tej przyczyny nie stanowi on konkurencyjnego środka zabezpieczania wierzytelności w stosunku do tego ostatniego. Oczywiście w szczególnych sytuacjach nie można wykluczyć również takiego zastawu, np. zabezpieczenie kredytu poprzez ustanowienie zastawu na cennym klejnocie. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że w zbiegu z zastawem rejestrowym i skarbowym (o którym niżej) lub należnościami uprzywilejowanymi wierzytelność zabezpieczona zastawem zwykłym jest zaspokajana dopiero w szóstej kategorii.

Zastaw ustawowy. Zastaw, który powstaje w sytuacjach określonych przepisami ustawy i ma na celu wymuszenie wykonania zobowiązania przez dłużnika. Jego funkcja jest więc inna niż zastawu rejestrowego. Na przykład: przewoźnikowi przysługuje ustawowe prawo zastawu na przesyłce celem zabezpieczenia roszczeń wynikających z umowy przewozu, zwłaszcza przewoźnego (art. 790 kc); wynajmującemu przysługuje ustawowe prawo zastawu na rzeczach ruchomych najemcy, które wniósł do przedmiotu najmu, celem zabezpieczenia czynszu oraz świadczeń dodatkowych, a którymi najemca zalega nie dłużej niż rok (art. 670 kc); ustawowe prawo zastawu przysługuje również prowadzącym hotele i podobne zakłady na zabezpieczenie należności przypadających za korzystanie z hotelu – na warunkach określonych w art. 850 i 851 kc.

Zastaw skarbowy. Taki zastaw wprowadza Ordynacja podatkowa. Według art. 41 tej ustawy przysługuje on Skarbowi Państwa z tytułu zaległości podatkowych:

- ❖ na wszystkich będących własnością podatnika rzeczach ruchomych, służących do prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania wolnego zawodu oraz na zbywalnych prawach majątkowych związanych z prowadzoną działalnością oraz
- ❖ na innych niż wyżej wymienionych rzeczach ruchomych będących własnością podatnika oraz na nie będących przedmiotem hipoteki zbywalnych prawach majątkowych, jeżeli wartość poszczególnych rzeczy lub praw wynosi co najmniej 10.000 zł.

Zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych. Rejestry będą prowadziły urzędy skarbowe, Centralny Rejestr Zastawów Skarbowych zaś – Minister Finansów. Ordynacja nie stanowi jednak, że rejestr jest jawny. Według art. 46 Ordynacji jedynie na wniosek „zainteresowanego” będą wydawane wypisy z rejestru zastawów skarbowych, zawierające informacje o obciążeniu rzeczy lub prawa tym zastawem oraz wysokości obciążenia. Taka regulacja może wywołać w praktyce wiele problemów, zwłaszcza na styku zastaw rejestrowy – zastaw skarbowy.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o zastawie rejestrowym „**przysługujące Skarbowi Państwa z tytułu zobowiązań podatkowych ustawowe prawo zastawu oraz pierwszeństwo zaspokojenia nie mogą być wykonywane w odniesieniu do przedmiotu zastawu rejestrowego, chyba że ustawowe prawo zastawu zostało ujawnione we właściwym rejestrze przed ustanowieniem zastawu rejestrowego**”. Podobny przepis zawiera Ordynacja podatkowa (art. 42 § 4). Wskazana wyżej kategoryzacja wierzytelności przy zbiegu egzekucji nie ma więc zastosowania do wierzytelności zabezpieczonych zastawem rejestrowym. Jest to doniosły wyłom w dotychczasowej uprzywilejowanej pozycji Skarbu Państwa, ale niestety dzielący wierzytelności zabezpieczone rzeczowo, w tym także zastawem zwykłym unormowanym w kodeksie cywilnym, na wierzytelności „lepsze” i „gorsze”. Problem oczekuje na systemowe rozwiązanie.

Z podobnego uprzywilejowania będą korzystały wierzytelności zabezpieczone zastawem rejestrowym w postępowaniu upadłościowym. Stosownie do art. 117 § 4 Prawa upadłościowego „**wchodzący w skład masy upadłości i znajdujący się we władaniu syndyka przedmiot zastawu rejestrowego będzie sprzedany (...). Z osiągniętej ceny będą pokryte koszty sprzedaży, a następnie zaspokojone wierzytelności zabezpieczone zastawem rejestrowym ustanowionym na sprzedanych przedmiotach. Pozostała reszta dołączona będzie do masy celem podziału (...)**”. Przy zbiegu obciążenia danego przedmiotu także zastawem skarbowym decydujące znaczenie powinna mieć, zgodnie z art. 42 § 4 Ordynacji, data wpisu zastawów do rejestrów zastawów.

Przedstawiona regulacja wskazuje na bezspornie wysoką pozycję w zaspokajaniu wierzytelności zabezpieczonych zastawem w zbiegu z należnościami Skarbu Państwa z tytułu podatku i składki ZUS. Takie w zasadzie równe traktowanie obu kategorii wierzytelności powinno być, moim zdaniem, rozciągnięte również na wierzytelności zabezpieczone hipoteką. Przemawia za tym wiele argumentów.

4. Przewłaszczenie na zabezpieczenia (przewłaszczenie powiernicze)

Przewłaszczenie to nie było dotychczas unormowane w prawie polskim; wykształciła go już w latach 40. powojenna praktyka bankowa, w ramach swobody kształtowania umów. Praktyka ta została zaakceptowana w orzecznictwie sądowym³⁾.

Ta forma zabezpieczenia polega na przeniesieniu na wierzyciela własności rzeczy ruchomej pod warunkiem co do spłaty wierzytelności, z jednoczesnym zobowiązaniem się wierzyciela do korzystania z prawa własności tylko w granicach umowy zawartej przez strony. Z reguły strony umawiają się, że rzecz przewłaszczona pozostaje w posiadaniu dłużnika na podstawie użyczenia. Wykluczona jest z mocy tej umowy możliwość zbycia rzeczy przewłaszczonej przez strony. Nabywca jest bowiem właścicielem powierniczym, warunkowym do terminu spłaty wierzytelności. Natomiast zbywca utracił własność i z natury rzeczy nie może zbywać przedmiotu nie będącego w tym czasie jego własnością.

Zakaz rozporządzania przez strony przewłaszczoną rzeczą obowiązuje do upływu terminu zapłaty wierzytelności. Niezapłacenie zadłużenia w terminie uprawnia wierzyciela do swobodnego rozporządzania rzeczą; jako właściciel rzeczy może ją zbyć bez konieczności wszczynania egzekucji. Natomiast w razie spłaty wierzytelności (kredytu) własność rzeczy przechodzi automatycznie z powrotem na dłużnika.

Obecnie przewłaszczenie powiernicze normuje nowe Prawo bankowe. Jak to stanowi art. 101 tego Prawa „**zabezpieczenie wierzytelności banku może być dokonywane w drodze przeniesienia na bank przez dłużnika, do czasu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją, prawa własności rzeczy ruchomej lub papierów wartościowych**”. To unormowanie odpowiada przedstawionemu wyżej dotychczasowemu pojmowaniu przewłaszczenia powierniczego. Nowością tego unormowania jest to, że przewłaszczenie może dotyczyć również papierów wartościowych, a według art. 101 ust. 2 Prawa bankowego może nastąpić również przewłaszczenie rzeczy oznaczonych co do gatunku lub zbioru rzeczy. Jest to istotne odstępstwo od zawartej w art. 155 § 2 kc zasady, według której przejście własności rzeczy oznaczonych co do gatunku wymaga przeniesienia posiadania na nabywcę. W omawianej regulacji wymagania to zostało zastąpione obowiązkiem dłużnika indywidualizacji tych rzeczy poprzez ich wyodrębnienie i oznaczenie oraz prowadzenie ewidencji zmian. Realizacja tego obowiązku w praktyce wydaje się wysoce wątpliwa. Natomiast nie jest do końca zrozumiała intencja ustawodawcza co do możliwości przewłaszczenia „zbioru rzeczy”, albowiem zwrot ten nie został zdefiniowany. Tymczasem w tym samym okresie opracowana ustawa o zastawie rejestrowym posługuje się zgoła innym zwrotem na określenie przedmiotu zastawu, a mianowicie „*zbiorem rzeczy ruchomych lub praw, stanowiących całość gospodarczą, choćby jego skład był zmienny*”.

Nie wchodząc w szczegółową analizę tego unormowania, nie sposób jednak nie stwierdzić, że budzi ono wiele istotnych dla praktyki wątpliwości. Powszechnie wiadomo, że ten sposób zabezpieczenia jest stosowany nie tylko w praktyce bankowej, ale także w innej działalności, np. na zabezpieczenie opłat leasingowych, pożyczek. Czy jego obecne unormowanie oznacza, że może być stosowany w całości lub w rozszerzonym zakresie tylko jako sposób zabezpieczenia wierzytelności bankowych? Nie wydaje się, by taka intencja przyświecała ustawodawcy.

Pozostaje jednak pytanie, czy tak daleko idąca modyfikacja przepisów prawa rzeczowego, dotyczącego przejścia własności rzeczy oznaczonych co do gatunku i zbioru rzeczy, może być stosowana w innych, niż bankowe, stosunkach zobowiązaniowych. Nie są też do końca jasne skutki prawne braku wyodrębnienia i oznaczenia przewłaszczonych rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku lub zbioru rzeczy oraz braku ewidencji zmian, a także skutki prawne przewłaszczenia akcji spółek publicznych i wpływu tej czynności na obrót akcjami. Poglębiają się również dotychczas istniejące już wątpliwości, czy w razie niespłacenia przez dłużnika wierzytelności w terminie, przewłaszczający staje się z mocy prawa właścicielem przewłaszczonego dobra, czy też nadal zachowuje aktualność orze-

czenie Sądu Najwyższego⁴⁾, że w razie istnienia kilku zabezpieczeń (np. poręczenia i przewłaszczenia) i braku odmiennego postanowienia umownego wybór sposobu zaspokojenia należy do wierzyciela. Pytania i wątpliwości można mnożyć.

Atrakcyjność omawianego zabezpieczenia wynikała dotychczas z tego, że rzecz przewłaszczona nie była wyłączana z eksploatacji, a jednocześnie nie mogła być przedmiotem zajęcia w postępowaniu egzekucyjnym, nie wchodziła też do masy upadłości dłużnika (jeżeli przewłaszczenia dokonano co najmniej na dwa miesiące przed złożeniem wniosku o ogłoszeniu upadłości). Takie zabezpieczenie było więc alternatywą dla zastawu zwykłego i lepiej gwarantowało windykację należności. Obecnie znaczenie tego zabezpieczenia może zmaleć w świetle unormowań nowego zastawu rejestrowego i szerokich możliwości windykacji wierzytelności zabezpieczonych tym zastawem. Pewnym mankamentem tego zabezpieczenia – jak wskazuje praktyka – jest łatwość zbycia rzeczy przez nieuczciwego dłużnika. W wypadku braku trwałego oznakowania rzeczy jako przewłaszczonej nabywca z reguły uzyskuje własność rzeczy (art. 169 kc), albowiem istnieją trudności wykazania jego złej wiary przy nabywaniu takiej rzeczy. Zatem także z tego punktu widzenia bardziej skutecznym sposobem zabezpieczenia może okazać się w praktyce zastaw rejestrowy wobec ustawowego domniemania znajomości wpisu do rejestru zastawu na danej rzeczy.

5. Blokada środków pieniężnych na rachunku banku

Ta forma zabezpieczenia kredytów bankowych była dość powszechnie stosowana w praktyce bankowej, jakkolwiek środki pieniężne przedsiębiorców służyły im przede wszystkim do działalności gospodarczej. Obecnie ta forma zabezpieczenia uzyskała rangę ustawową, ale o nieco zmodyfikowanej treści. Według art. 102 i 103 nowego Prawa bankowego „w celu zabezpieczenia wierzytelności banku dłużnik lub inna osoba może przelać określoną kwotę w złotych lub w innej walucie wymienialnej na rachunek banku, który zobowiąże się, że zwróci tę kwotę po uzyskaniu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją”. Oświadczenie banku jest składane pod rygorem nieważności na piśmie, a zwrot kwoty zdeponowanej następuje za zwrotem takiego pisma.

Taka regulacja stanowi swoistą odmianę przewłaszczenia na zabezpieczenie. Środki pieniężne przechodzą na rzecz banku, który w razie spłaty zabezpieczonego zobowiązania ma obowiązek je zwrócić za zwrotem pokwitowania (art. 465 kc).

Powyższa blokada środków może stanowić efektywne i skuteczne zabezpieczenie, które nie jest konkurencyjne w stosunku do zastawu rejestrowego. Przewłaszczone przez bank środki pieniężne nie mogą być przez okres trwania umowy przedmiotem egzekucji na zaspokojenie innych należności, m.in. podatków obciążających dłużnika.

III. ZASTAW REJESTROWY A ZABEZPIECZENIA OSOBOWE

1. Uwagi ogólne

Druga grupa zabezpieczeń, zabezpieczenia osobowe, charakteryzuje się tym, iż ułatwia windykację wierzytelności w zasadzie poprzez rozszerzenie kręgu osób odpowiedzialnych solidarnie za zobowiązanie. Jednak takie zabezpieczenia nie gwarantują w pełni, że osoby zobowiązane będą wypłacalne w chwili powstania obowiązku zapłaty, posiadając odpowiedni majątek, z którego można prowadzić skuteczną egzekucję. Majątek bowiem posiadany przez te osoby w chwili udzielania zabezpieczenia może już nie istnieć. Skuteczność tych zabezpieczeń zależy więc od stanu majątkowego osób zobowiązanych w chwili powstania obowiązku zapłaty, ewentualnie od wspierającego zabezpieczenie osobowe zabezpieczenia rzeczowego, zwłaszcza zastawu rejestrowego.

Do typowych i najczęściej stosowanych zabezpieczeń osobowych należą: poręczenie (według kodeksu cywilnego), gwarancja bankowa, weksel gwarancyjny in blanco z poręczeniem wekslowym (awalem), przystąpienie do długu oraz przejęcie długu.

2. Poręczenie

Można wyróżnić poręczenia udzielane na zasadach określonych w kodeksie cywilnym oraz poręczenia udzielane przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne na szczególnych warunkach określonych w ustawie.

Poręczenie według kodeksu cywilnego. Należy do najprostszych i często nie docenianych form zabezpieczenia wierzytelności. Polega ono na tym, że jedna lub więcej osób zwanych poręczycielami zobowiązuje się względem wierzyciela do wykonania zobowiązania dłużnika, w przypadku gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Można poręczyć za dług już istniejący, jak i za dług przyszą. W tym ostatnim wypadku umowa poręczenia powinna z góry określać maksymalną wysokość odpowiedzialności poręczyciela za dług.

Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Sądu Najwyższego⁵⁾ do zawarcia umowy poręczenia przez osobę pozostającą w związku małżeńskim w czasie trwania wspólności ustawowej, wymagana jest zgoda drugiego małżonka, wówczas gdy umowa ta jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu majątkiem wspólnym. Ustalenie, czy poręczenie mieści się w zakresie zwykłego zarządu, czy też go przekracza, zależy od okoliczności poszczególnych sprawy. Jako pomocne w ocenie przyjmuje się wskazane w orzecznictwie sądowym takie kryteria, jak rozmiar i charakter majątku wspólnego, wysokość poręczanego zobowiązania w stosunku do wartości majątku wspólnego, doniosłość czynności z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego rodziny oraz bezpieczeństwo obrotu. Gdy zabezpieczenie dotyczy długu przedsiębiorcy, a więc profesjonalisty w obrocie gospodarczym (np. banku), wówczas – według Sądu Najwyższego⁶⁾ – można od niego wymagać szczególnej rozwagi i brania w rachubę powszechnie

uznawanych ograniczeń w dysponowaniu prawami majątkowymi przez osoby pozostające w związku małżeńskim.

Poręczenie ma charakter akcesoryjny. Odpowiedzialność poręczyciela jest uzależniona od istnienia odpowiedzialności dłużnika, np. nieważność umowy zobowiązującej dłużnika przesądza o nieważności poręczenia. Zmiany zobowiązania wynikające z zachowania dłużnika, np. wynikający ze zwłoki obowiązków płacenia odsetek, obciążają także poręczyciela. Poręczyciel może jednak podnieść przeciwko wierzycielowi także zarzuty, jakie przysługują dłużnikowi, bez względu na wolę tego ostatniego, np. zarzut potrącenia czy przedawnienia. Również umorzenie zobowiązania wobec dłużnika bez względu na przyczynę powoduje wygaśnięcie poręczenia.

Jeżeli umowa poręczenia inaczej nie stanowi, poręczyciel względnie poręczyciele odpowiadają solidarnie z dłużnikiem za poręczoną wierzytelność.

Poręczenia udzielane przez banki. Zgodnie z Prawem bankowym również banki mogą udzielać poręczeń na wyżej już omówionych ogólnych zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Poręczenia takie Prawo bankowe zalicza do czynności bankowych.

Poręczenia udzielane przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne. Szczegółowe regulacje w przedmiocie udzielania poręczeń przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne zawierają:

- ❖ ustawa z dnia 8.5.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. nr 79, poz. 484 i nr 80, poz. 51);
- ❖ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5.8.1997 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji (Dz.U. nr 99, poz. 606);
- ❖ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2.9.1997 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz.U. nr 106, poz. 683).

Wśród różnych kwestii unormowanych tymi aktami prawnymi na uwagę zasługuje ta część regulacji dotycząca zabezpieczenia kredytów znacznej wartości. Według powyższej ustawy Rada Ministrów, na wniosek Ministra Finansów lub Minister Finansów (gdy kwota poręczenia jest mniejsza niż równowartość 15 mln ECU albo przekracza 60% wykorzystanej kwoty kredytu, lub odsetek od tej kwoty) mogą, m.in. udzielić, w imieniu Skarbu Państwa, kredytodawcom krajowym i zagranicznym poręczeń spłaty części lub całości kredytu bankowego i związanych z nim odsetek, jeżeli kwota poręczenia przekracza równowartość 1,5 mln ECU, na warunkach określonych w tej ustawie.

Według omawianej ustawy również niektóre osoby prawne, nie będące bankami i zakładami ubezpieczeń, mogą udzielać poręczeń i gwarancji jedynie na warunkach określonych w tej ustawie. Dotyczy to m.in. państwowych osób

prawnych utworzonych na podstawie ustawy, spółek prawa handlowego, w których akcje (udziały) stanowiące własność Skarbu Państwa przekraczają połowę kapitału akcyjnego (zakładowego), oraz fundacji, w których fundatorem jest Skarb Państwa lub osoba prawna objęta omawianą ustawą.

Omawiana ustawa ustanawia piętrowe zabezpieczenia. Warunkiem bowiem udzielenia poręczenia jest ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa i objętych ustawą osób prawnych, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczenia.

Odrębna regulacja jest poświęcona w tej ustawie poręczeniom udzielanym przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych.

3. Gwarancje

Jest to sposób zabezpieczenia udzielany jedynie przez niektóre podmioty, a mianowicie przez banki udzielające gwarancji bankowej unormowanej w Prawie bankowym oraz przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne, udzielające gwarancji na szczególnych warunkach określonych w odrębnej ustawie.

Gwarancja bankowa. Definiuje ją art. 81 nowego Prawa bankowego. Według tego przepisu „gwarancja bankowa jest jednostronne zobowiązanie banku-gwaranta, że po spełnieniu przez podmiot uprawniony (beneficjanta gwarancji) określonych warunków zapłaty, które mogą być stwierdzone określonymi w tym zapewnieniu dokumentami, jakie beneficjent załączy do sporządzonego we wskazanej formie żądania zapłaty, bank ten wykona świadczenie pieniężne na rzecz beneficjanta gwarancji – bezpośrednio albo za pośrednictwem innego banku”. Definicję tę w pewnym zakresie rozwija art. 82 i 83 Prawa bankowego.

Pod rządem dotychczas obowiązującego Prawa bankowego w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁷⁾ utrzymał się pogląd, że gwarancja ma charakter samodzielny, nieakcesoryjny i tym przede wszystkim różni się od poręczenia. W związku z tym bank udzielający gwarancji opatrzonej klauzulami „nieodwołalnie i bezwarunkowo” oraz „na pierwsze żądanie” nie może skutecznie powołać się – w celu wyłączenia lub ograniczenia przyjętego na siebie obowiązku zapłaty – na zarzuty wynikające ze stosunku podstawowego, w związku z którym gwarancja została wyrażona. Obowiązek świadczenia powstaje więc już z chwilą zawiadomienia go o niedokonaniu zapłaty przez dłużnika. Nowa regulacja uzasadnia, jak się wydaje, pogląd, że stanowisko to jest nadal aktualne.

Gwarancja Skarbu Państwa i niektórych osób prawnych. Na warunkach określonych w wyżej już powołanej ustawie z dnia 8.5.1997 r. gwarancji może udzielać także Skarb Państwa i osoby prawne objęte tą ustawą. Ustawa nie definiuje jednak gwarancji, ani nie wskazuje na różnice między poręczeniem a gwarancją. Tym samym o jej treści będzie decydowała umowa zapewne wzorowana na doświadczeniach banków.

W myśl ustawy Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów albo Minister Finansów (gdy kwota gwarancji jest mniejsza niż równowartość 15 mln ECU albo przekracza 60% wykorzystanej kwoty kredytu lub odsetek od tej kwoty) mogą udzielić gwarancji kredytodawcom, będącym bankami zagranicznymi lub zagranicznymi instytucjami finansowymi, na spłatę kredytów wraz z odsetkami i innymi kosztami, jeżeli wymagają tego zasady lub zwyczaje międzynarodowe. Gwarancja może być udzielona takim podmiotom również wówczas, gdy udzieliły kredytodawcy gwarancji za kredytobiorcę.

Na warunkach określonych w ustawie gwarancji mogą udzielać również niektóre osoby prawne (o których była wyżej mowa).

Warunkiem udzielenia gwarancji jest, analogicznie jak przy udzielaniu poręczenia, ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa i objętych ustawą osób prawnych, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków gwarancji.

4. Weksel gwarancyjny in blanco z awalem

Podstawowymi funkcjami weksla są, jak wiadomo, przede wszystkim funkcja kredytowa i obiegowa. Weksel jest również wykorzystywany do zabezpieczenia roszczeń wierzyciela, jakie mogą wynikać z niewykonania umowy łączącej wystawcę weksla z wierzycielem, np. kredytowej, leasingowej, pożyczki. Ta funkcja weksla jest realizowana za pomocą tzw. weksla in blanco z poręczeniem wekslowym (awalem). Weksel taki nie posiada niektórych istotnych cech, jakie powinien mieć weksel własny czy trasowany, jest więc wekslem niezpełnym. Jego wystawianie dopuszcza art. 10 Prawa wekslowego. Taki weksel jest bądź to **wekslem gwarancyjnym**, bądź też **wekslem kaucyjnym**.

Weksel gwarancyjny jest wystawiany wówczas, gdy wysokość długu jest znana w chwili jego wystawienia, np. przy umowie kredytowej, pożyczki. Kwota ta nie jest jednak wpisywana, gdyż nie wiadomo, czy i jakie będzie ostateczne zadłużenie. Natomiast weksel kaucyjny pełni rolę kaucji, zabezpieczając należyte wykonanie umowy – z reguły umowy ciągłej. W stosunkach kredytowych jedynie weksel gwarancyjny odgrywa rolę jednego ze sposobów zabezpieczenia wierzytelności.

Uznanie weksla in blanco jest uzależnione od porozumienia między wystawcą a osobą, której wystawca wręczył weksel z upoważnieniem do jego uzupełnienia. Porozumienie to jest najczęściej ustalane na piśmie w formie tzw. deklaracji wekslowej. Weksel gwarancyjny podlega opłacie skarbowej od kwoty zabezpieczanej.

Weksel in blanco jest z reguły połączony z poręczeniem wekslowym. Podpis złożony na wekslu stwarza samoistne zobowiązanie wekslowe. Poręczyciel odpowiada solidarnie z wystawcą do wysokości poręczonej kwoty.

Omawiana forma zabezpieczania wierzytelności miała duże znaczenie praktyczne w okresie, w którym postępowanie cywilne nakazowe mogło być wszczynane jedynie na podstawie weksla lub dokumentu publicznego. Obecnie postępowanie

nie to jest dopuszczalne również na podstawie dokumentu prywatnego, np. umowy, wyliczenia zaległości, poręczenia cywilnego. Z tego względu jego atrakcyjność maleje, zwłaszcza z uwagi na znaczny jego koszt wynikający z obowiązku uiszczenia wspomnianej już opłaty skarbowej. Oczywiście istnieją różnice między poręczeniem wekslowym a poręczeniem według kodeksu cywilnego wskazujące, że to pierwsze w szczególnych sytuacjach lepiej zabezpiecza wierzyciela. Poręczenie wekslowe jest bowiem zobowiązaniem bezwarunkowym i abstrakcyjnym, ważnym chociażby zobowiązanie, za które poręczono, było nieważne. Mimo to z praktycznego punktu widzenia jest, moim zdaniem, wątpliwe eksponowanie – jak to czyni w art. 93 ust. 1 nowe Prawo bankowe – właśnie tej formy zabezpieczenia, a całkowite pominięcie zastawu rejestrowego.

* * *

Powyższy krótki przegląd najpopularniejszych w praktyce, zwłaszcza bankowej, zabezpieczeń osobowych wskazuje, że są to zasadniczo odmienne zabezpieczenia od zastawu rejestrowego i innych zabezpieczeń rzeczowych.

IV. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Nowy zastaw rejestrowy wzbogaca stosunkowo szeroki wachlarz form zabezpieczenia wierzytelności, przede wszystkim ze względu na rozszerzenie możliwości jego ustanawiania na zabezpieczenie wierzytelności wszystkich przedsiębiorców. Sposób unormowania tego zastawu pozwala wnosić, że stanie się on najważniejszym sposobem zabezpieczania wierzytelności, w tym zwłaszcza wierzytelności bankowych. Zapewne w niedługim czasie zostanie stworzona możliwość zakupu przez banki – jak to ma miejsce w innych państwach – abonamentu na stały dostęp do Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych Ministerstwa Sprawiedliwości, co pozwoliłoby bieżąco kontrolować stan obciążenia i oceniać zdolność kredytową danego przedsiębiorcy, a w obrocie konsumenckim – także osobę ubiegającą się o kredyt konsumencki. Takiej kontroli nie zapewnia żaden inny sposób zabezpieczenia kredytu, w tym także hipoteka wobec braku centralnej informacji o obciążeniach hipotecznych.

Jednak najbardziej wyróżniającą cechą zastawu rejestrowego na tle wszystkich pozostałych zabezpieczeń rzeczowych i osobowych jest jego skuteczność w windykacji wierzytelności także w zbiegu z należnościami Skarbu Państwa. Jedynie ta forma zabezpieczenia stawia na równi obie takie wierzytelności i uzależnia pierwszeństwo w windykacji od tego, który zastaw został wpisany wcześniej. Brak wpisu należności Skarbu Państwa do rejestru zastawów eliminuje je w zbiegu z wierzytelnością zabezpieczoną zastawem rejestrowym do wysokości pełnego zaspokojenia tej ostatniej. Jest to jedyny wypadek w przepisach windykacyjnych, w których wierzytelność cywilnoprawna została zrównana z należnością publicznoprawną.

Ta wyróżniająca zastaw rejestrowy cecha niestety wprowadza niespójność systemową. Trudno uzasadnić, że tylko zastaw rejestrowy powinien być nie tylko efektywny, ale również skuteczny w zabezpieczeniu wierzytelności. Taką samą skuteczność powinny posiadać zastaw zwykły oraz hipoteka. W każdym razie ustawa o zastawie rejestrowym stanowi dobry początek dla urealnienia innych zabezpieczeń rzeczowych, a przez to wpływania na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego.

Jan Brol

Przypisy

- ¹⁾ W orzeczeniu z dnia 18.2.1994 r. III CZP 4/94 (OSNCP 1994, nr 9, poz. 170) SN uznał, że „po ogłoszeniu upadłości dłużnika nie jest dopuszczalne wpisanie hipoteki przymusowej na nieruchomości stanowiącej jego własność, chociażby wniosek o wpis został złożony przed tym ogłoszeniem”.
- ²⁾ W uchwale z dnia 27.4.1994 r. III CZP 56/94 (OSNCP 1994, nr 11, poz. 216) SN wyraził następujący pogląd: „Art. 27 Prawa upadłościowego (...) nie stoi na przeszkodzie uzyskania po ogłoszeniu upadłości wpisu hipoteki ustawowej”.
- ³⁾ Zob. uchwałę całej Izby Cywilnej SN z dnia 10.5.1948 r. C. Prez. I8/48 (Zb. Orz. 1948, nr 3, poz. 58) oraz orzeczenia SN z dnia 19.11.1992 r. II CEZN 87/92 (OSNCP 1993, nr 5, poz. 89).
- ⁴⁾ Według uchwały SN z dnia 5.5.1993 r. III CZPS4/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 219), jeżeli przy ustanowieniu podwójnego zabezpieczenia kredytu przez przewłaszczenie na zabezpieczenie oraz przez umowę poręczenia – nie uzgodniono inaczej, to zarówno o kolejności, jak i zakresie realizacji zabezpieczeń decyduje kredytodawca.
- ⁵⁾ Zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 25.3.1994 r. III CZP 182/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 167.
- ⁶⁾ Zob. orzeczenie SN z dnia 5.5.1993 r. III CZP 52/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 218. Uchwała ta dotyczy wprawdzie innego niż poręczenia zabezpieczenia, to jednak jej wskazania powinny być odniesione również do poręczenia.
- ⁷⁾ Zob. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 28.4.1995 r. III CZP 166/94 (OSNCP 1995, nr 10, poz. 135), na mocy której SN podtrzymał wcześniejszą uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 16.4.1993 r. III CZP 16/93, wyrażającą przedstawiany pogląd.

NOWY ZASTAW REJESTROWY (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

Z dniem 1 stycznia 1998 r. została wprowadzona w życie ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Poprzez ujednolicenie i zebranie w jednym akcie prawnym regulacji dotyczących stosowania tej formy zabezpieczeń stworzy ona bardzo dobre warunki dla jej rozwoju. Wiele dogodnych uwarunkowań sprawi, że zastaw rejestrowy stanie się najbardziej efektywnym i skutecznym sposobem zabezpieczenia wierzytelności.

Kwestia ta jest niezwykle istotna dla polskich banków stosujących w praktyce zastaw jako jedną z form zabezpieczenia udzielanych kredytów. Dlatego też tematyce tej poświęcone zostało seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które odbyło się w siedzibie Funduszu 11 grudnia 1997 r. Referaty tematyczne wygłosili sędzia Sądu Najwyższego Zbigniew Strus oraz dr Jan Brol.

Pierwszy z referentów zaprezentował charakterystykę całości ujętych w ustawie regulacji. Podkreślił jej słabe punkty, wskazując wątpliwości mogące w przyszłości stać się źródłem konfliktów prawnych. Jednocześnie omówił najważniejsze zalety zastawu rejestrowego.

Drugi referat scharakteryzował cechy zastawu na tle innych form zabezpieczenia wierzytelności. Wprowadzone uregulowania dają mu dziś przewagę nad innymi stosowanymi zabezpieczeniami, przede wszystkim rzeczowymi. Obecnie banki mogą stosować spośród zabezpieczeń rzeczowych między innymi obok zastawu rejestrowego zastaw zwykły, zastaw ustawowy i zastaw skarbowy, hipoteki: umowną, przymusową, kaucyjną, łączną, ustawową, a także przewłaszczenie powiernicze oraz blokadę środków na rachunku banku. Natomiast spośród zabezpieczeń osobowych: poręczenie, gwarancję bankową, weksel gwarancyjny in blanco z poręczeniem wekslowym, przystąpienie do długu lub jego przejęcie.

Dr Jan Brol sformułował cztery najważniejsze cechy zastawu świadczące o jego sile. Po pierwsze, w ustawie określono szeroki zakres przedmiotowy zastawu – może być ustanawiany na rzeczach oraz na zbiorach rzeczy i praw stanowiących całość gospodarczą (nawet o zmiennym składzie), a także na rzeczach jeszcze nie nabytych przez dłużnika; po drugie, wprowadzono jawność sądowego rejestru zastawów prowadzonego w formie ogólnopolskiego systemu informatycznego; po trzecie, zastaw otrzymał uprzywilejowaną pozycję przy zbiegu egzekucji innych należności, w tym także należności Skarbu Państwa; po czwarte, określono całą gamę pozaegzekucyjnych sposobów zaspokajania wierzytelności.

O zagadnieniach poruszonych w referatach dyskutowali następnie uczestnicy seminarium. Oprócz referentów głos w dyskusji zabrali: prof. Władysław

Jaworski, prof. Zbigniew Krzyżkiewicz, prof. Mirosław Bączyk, prof. Marek Safjan, prof. Władysław Baka, mec. Andrzej Jankowski i dr Ryszard Szewczyk.

Chęć wprowadzenia ustawy o zastawie rejestrowym wynikała z dążenia do skupienia w jednym akcie prawnym wszystkich regulacji jego dotyczących. Z drugiej strony zdawano sobie sprawę z niewielkiej skuteczności stosowanych zabezpieczeń (**dr J. Brol**). Konieczne stało się systemowe spojrzenie na całość zabezpieczeń. Dlatego też postanowiono umocnić formę zastawu rejestrowego. Można powiedzieć, że ustawa ta stała się odpowiedzią na wielość form zabezpieczeń (**mec. A. Jankowski**), chociaż nie zdecydowano się, jak dotychczas, na redukcję dostępnych instrumentów. Upadła również pierwotna koncepcja budowy jednego uniwersalnego zabezpieczenia. Tak praktycznie dzieje się dziś w Norwegii, która stosuje w bankach jedynie zastaw i hipotekę (**dr J. Brol**). Być może powinna być zachowana cała gama zabezpieczeń. W praktyce bankowej bowiem różnorodne przypadki kredytowe potrzebują różnych ich form (**prof. Z. Krzyżkiewicz**).

Wiele kontrowersji wzbudza jednak określona w ustawie przewaga zastawu rejestrowego przy egzekucji. Uzyskał on pierwszeństwo przy windykacji wierzytelności w zbiegu z innymi zabezpieczeniami rzeczowymi, a co więcej, także w zbiegu z należnościami Skarbu Państwa. W ten sposób wierzytelność cywilnoprawna została zrównana z należnością publicznoprawną (**dr J. Brol**). Powoduje to wyraźną niespójność systemową. Nie było bowiem podstaw do takiego wyróżniania właśnie zastawu rejestrowego spośród innych form zabezpieczeń. Można powiedzieć, że danie temu jednemu typowi zabezpieczeń uprzywilejowanej pozycji było poważnym przeoczeniem ze strony legislatora. Należałoby w przyszłości tak samo unormować inne formy zabezpieczeń – hipotekę i zastaw zwykły – aby posiadały taką samą skuteczność w zabezpieczaniu wierzytelności (**prof. M. Safjan**).

Z praktycznego punktu widzenia ważną kwestią jest ustalenie, czy w myśl ustawy i określonego w niej zakresu przedmiotowego zastawu można ustanowić zastaw na przedsiębiorstwie. Jest to możliwe na przykład w ustawodawstwie fińskim (**dr J. Brol**). W dyskusji pojawiły się pytania o definicję przedsiębiorstwa. Nie jest jasne, kiedy zbiór rzeczy lub praw stanowi całość gospodarczą i czy do tego zbioru można zaliczyć przedsiębiorstwo. Na przedsiębiorstwo – jak podkreślił to **prof. M. Safjan** – można bowiem spojrzeć z jednej strony jako na zbiór rzeczy, a z drugiej jako na prawo do przedsiębiorstwa. Do koncepcji tej nawiązał **prof. W. Baka**, zwracając uwagę, że jeśli przyjmiemy pierwsze podejście, to ujęte w nim zostaną tylko aktywa przedsiębiorstwa. W przypadku, gdy chcemy sprzedać przedsiębiorstwo wyceniając je, uzyskujemy wartość netto, a więc inną niż dla samego zbioru rzeczy. Generalnie w dobie wielu aktywów finansowych wykorzystywanych przez przedsiębiorstwo definicja zbioru rzeczy wydaje się przestarzała. A zatem jeśli nie rozstrzygnie się pozytywnie kwestii zastawu na przedsiębiorstwie, to całość ustawy nie będzie mogła dobrze funkcjonować.

Charakter prawny przedsiębiorstwa wywołuje dyskusje i rozwiązanie tego problemu bez ingerencji ustawodawcy wydaje się odległe. Zdaniem **dr. J. Broła** zastaw rejestrowy może być ustanowiony na przedsiębiorstwie, ale z wyłączeniem nieruchomości. Ustawowe dopuszczenie zastawu na przedsiębiorstwie pozwoliłoby uniknąć kolizji między odmiennymi prawami zastawniczymi w przypadku, gdy w skład przedsiębiorstwa wchodzi nieruchomość, a wierzyciele zabezpieczą się hipoteką i zastawem na poszczególnych składnikach.

Przy analizie wprowadzanej dziś ustawy zwracają uwagę koszty tak zbudowanego zabezpieczenia. Źródłem wątpliwości jest kwestia kosztów związanych z korzystaniem z rejestru zastawu rejestrowego. Dostęp do informacji będzie bowiem płatny, a koszty korzystania z rejestru mogą okazać się wysokie przy dużej liczbie kredytów udzielanych pod zastaw rejestrowy. Ponieważ generalnie w polskim systemie wszystkie koszty przerzucane są na klientów, to według **prof. M. Bączyka** również w tym przypadku tak się stanie. A koszty nie wydają się bynajmniej małe, jeśli uwzględnić całe techniczne zaplecze takich operacji. Ma bowiem zostać zbudowany ogólnopolski system informatyczny, gromadzący wszelkie dane w ramach rejestru zastawów. Być może w przyszłości banki będą mogły nabywać abonament na stały dostęp do Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych Ministerstwa Sprawiedliwości, aby dzięki temu kontrolować stan obciążenia i zdolność kredytową przedsiębiorcy lub konsumenta. Nie oferuje tego żaden inny istniejący sposób zabezpieczenia wierzytelności. Jest to zatem niewątpliwie plus zastawu rejestrowego.

Z drugiej jednak strony istnieje obawa o skuteczność praktycznego wprowadzenia zastawu w nowej formie. Problemem może okazać się „bariera techniczna”. Bez odpowiednich warunków technicznych budowa silnego zabezpieczenia, jakim ma być zastaw rejestrowy, po prostu nie powiedzie się. Również **dr J. Brol** podkreślił konieczność zarówno sprawnego wdrożenia nowych procedur w sądach, jak i pełnej akcji informacyjnej wśród klientów np. banków. Skomputeryzowany i jednolity na terenie Polski rejestr powoduje bowiem konieczność wprowadzenia bardzo sformalizowanych wniosków.

Słabością zastawu jest także oderwanie w czasie momentu podpisania umowy zastawnej od momentu uzyskania kredytu. Dlatego też tańsze i szybsze mogą bankom wydawać się weksel lub poręczenie (**prof. Z. Krzyżkiewicz**). Termin uzyskania kredytu przedłuża się przez to o pięć lub sześć tygodni ze względu na czas, jaki zabiera sam fizyczny wpis do rejestru. Stworzony Katalog Opisu Przedmiotów Zastawu jest sformalizowany, bardzo szczegółowy i nadmiernie rozbudowany. Wydaje się zatem, że konieczne jest jego znaczne zawężenie (**prof. W. Baka**). Obawy budzi również sama różnica czasowa powstająca między chwilą wydania postanowienia przez sędziego rejestrowego a chwilą wpisania go do rejestru, którego dokonuje pracownik sądu rejestrowego (**sędzia Z. Strus**). Może również powstać niebezpieczeństwo, że banki będą chciały korzystać z rejestru,

ale system będzie zablokowany przez oczekiwanie na wpis do rejestru (**prof. M. Safjan**).

W podsumowaniu dyskusji **prof. Władysław Baka** podkreślił, iż Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja wspomagająca sektor bankowy jest żywo zainteresowany budowaniem efektywnych zabezpieczeń wierzytelności polskich banków. Z drugiej strony Fundusz dąży do zbliżania warunków udzielania pomocy finansowej bankom do warunków rynkowych oraz do rozwijania nowych form sanacji, w tym obrotu wierzytelnościami. Dlatego też musi wspierać procesy tworzenia skutecznych zabezpieczeń bankowych.

Opracowały: Joanna Majewska, Beata Zdanowicz

Z doświadczeń zagranicznych

Tomasz Obal
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

SYSTEM GWARANCJI DEPOZYTÓW W USA

Amerykańskie gwarancje depozytów – rys historyczny

System zabezpieczania depozytów został wprowadzony w Stanach Zjednoczonych w 1933 r. jako plan tymczasowy. Wprowadzenie tego planu związane było z dążeniem do stabilizacji gospodarki i przeciwdziałaniem kryzysowi finansowemu. Powołano do życia nową instytucję – *Federal Deposit Insurance Corporation*; miała ona realizować plan tymczasowy, którego podstawy określało amerykańskie prawo bankowe (*Banking Act*). Początkowo gwarancjom podlegały depozyty w wysokości do 2.500 dolarów. W 1934 limit ten został zwiększony do 5.000 dolarów. Od 1935 r. nowelizacja ustawy *Banking Act* z 23 sierpnia 1935 wprowadziła system stałego gwarantowania depozytów.

Jakościowa zmiana w amerykańskim systemie gwarantowania depozytów nastąpiła w 1950 r., kiedy to 21 września przyjęto ustawę *Federal Deposit Insurance Act*. Był to już odrębny akt prawny i to on od 1950 r. jest podstawą działalności FDIC.

Najistotniejszą zmianą było kolejne zwiększenie limitu kwoty gwarantowanej do 10.000 dolarów na deponenta. Ideą wprowadzenia gwarancji w 1933 r. było zabezpieczenie drobnych deponentów przed stratami wynikającymi z upadłości w sektorze bankowym. W 1935 r. w pełni gwarantowana była przeważająca część rachunków bankowych. W 1950 r. udział rachunków w pełni gwarantowanych w całkowitej liczbie rachunków wynosił 96%. Było to wynikiem ogólnego wzrostu wielkości depozytów. Wzrost ten był podstawową przesłanką wprowadzenia zwiększonego limitu gwarancyjnego.

Koszty funkcjonowania amerykańskiego systemu gwarantowania depozytów ponoszą banki – uczestnicy systemu, płacąc roczne składki na rzecz FDIC. Składka roczna została ustalona na poziomie 1/12% (0,083%) wartości wszystkich zebranych depozytów. Składka ta była płaconą w okresach półrocznych. W 1950 r. wprowadzono skomplikowany system kredytowania części przyszłych składek na FDIC. Zabieg ten zmniejszył w pewnym zakresie obciążenia banków z tytułu istnienia systemu gwarantowania depozytów.

Kolejną zmianą roku 1950 było umożliwienie FDIC udzielania kredytów oraz skupu aktywów od ubezpieczonych banków. Wykorzystywanie tych instrumentów miało za zadanie ułatwić łączenie się banków i procesy konsolidacyjne prowadzone w obrębie systemu bankowego. Inspirowanie i współfinansowanie przez FDIC procesów konsolidacyjnych miało na celu zredukowanie ryzyka lub zapobieganie groźbie poniesienia kosztów związanych z wypłatami depozytów gwarantowanych po upadłości banku. W ramach działalności pomocowej oprócz rachunku ekonomicznego przeprowadzany był innych rachunek – oparty na analizie skutków społecznych, jakie niesie ze sobą upadłość banku. Udzielanie pomocy finansowej miało za cel wsparcie banku w sytuacji, gdy FDIC uzna jego działalność za istotną społecznie, a upadłość banku grozi dezorganizacją środowiska lokalnego.

Agencja realizowała w praktyce politykę „too big to fail” i z tego powodu angażowała znaczne środki w zapobieganie upadłościom.

Kolejne zmiany w ustawie regulującej pracę FDIC nastąpiły w 1960 r. W ramach wzmacniania nadzoru bankowego wprowadzono wtedy wymóg uzyskiwania zgody na łączenie i inne procesy konsolidacyjne w obrębie systemu bankowego.

Każdy ubezpieczony bank łączący się z innym bankiem, bank, który bezpośrednio lub pośrednio nabywa aktywa bądź przejmuje zobowiązania innego banku, powinien w pierwszej kolejności uzyskać pisemną zgodę instytucji nadzorczych:

- ❖ Kontrolera Waluty (*Comptroller of the Currency*),
- ❖ Zarządu Rezerwy Federalnej (*Board of Governors of the Federal Reserve System*),
- ❖ Federalnej Korporacji ds. Ubezpieczenia Depozytów (*Federal Deposit Insurance Corporation*).

Zgoda różnych organów nadzorczych wymagana jest w zależności od pozycji, jaką bank lub banki zainteresowane zajmują w amerykańskim systemie bankowym. Wszystkie wyżej wspomniane instytucje nadzorcze muszą w swoich raportach, składanych Kongresowi zawierać opis każdej operacji, na którą została wydana zgoda, i przedstawić argumentację przemawiającą za podjętą decyzją.

Instytucje nadzorcze przy udzielaniu zgody na konsolidację biorą pod uwagę: historię i kondycję finansową każdego z banków związanych z operacją, prawidłowość struktury kapitałowej banków, przyszłe perspektywy zysków, poziom zarządzania, potrzeby społeczne związane z usługami bankowymi, wpływ konsolidacji na konkurencyjność rynku. Zgoda jest udzielana po uwzględnieniu wszystkich tych czynników i po stwierdzeniu jej korzystnego wpływu na interes publiczny.

Zamiar dokonania połączenia, przejęcia bądź innej formy konsolidacji po zaakceptowaniu przez wyżej wymienione instytucje podlega publikacji w gazecie o zasięgu ogólnokrajowym.

W 1969 roku nastąpiło podwyższenie limitu gwarancyjnego do 20.000 dolarów. Kolejna taka operacja miała miejsce w 1974 r. Podniesiono wtedy limit do

Z doświadczeń zagranicznych

40.000 dolarów. W jeszcze większym stopniu wzrosły gwarancje dla większości funduszy publicznych. Stanowe i samorządowe depozyty terminowe oraz depozyty federalne były gwarantowane do 100.000 dolarów.

W 1980 r. systemem gwarancyjnym zostały objęte oddziały banków zagranicznych, działających na terenie USA. Oddział taki musi posiadać ubezpieczenie depozytów, jeżeli minimalna wymagana kwota depozytu jest mniejsza niż 100.000 dolarów. Przy konkretnych warunkach możliwe jest zwolnienie banków zagranicznych z tego obowiązku, jednak wtedy konieczna jest informacja dla deponentów, że bank ten nie jest objęty gwarancjami FDIC.

W 1980 r. zrównano w prawach deponentów, podnosząc federalne gwarancje dla wszystkich osób do 100.000 dolarów. Uregulowano także wielkość funduszu zabezpieczającego wypłaty depozytów. Jego wielkość powinna zawierać się w granicach od 1,10% do 1,40% całości depozytów gwarantowanych.

W 1991 r. zobowiązano FDIC do podniesienia wielkości funduszu do co najmniej 1,25% depozytów gwarantowanych.

Organizacja i działanie FDIC

Federal Deposit Insurance Corporation jest niezależną agencją powołaną w 1933 r., której celem jest realizacja federalnego systemu gwarantowania depozytów. FDIC ma znaczne uprawnienia kontrolne i nadzorcze w stosunku do sektora finansowego, co czyni ją czwartą instytucją nadzorczą amerykańskiego sektora bankowego obok: Biura Kontrolera Waluty – *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC), Zarządu Rezerwy Federalnej – *Board of Governors of the Federal Reserve System*, Urzędu Nadzoru nad Instytucjami Oszczędnościowymi – *Office of Thrift Supervisors* (OTS).

Zarząd FDIC liczy pięciu członków. Wśród nich znajdują się Kontroler Waluty, prezes OTS i trzech członków powoływanych przez prezydenta po konsultacji i zgodzie udzielonej przez Senat Stanów Zjednoczonych. Spośród członków zarządu FDIC wybierany jest prezes. Prezes FDIC jest *ex officio* członkiem *Federal Financial Institutions Examination Council*¹⁾.

Misją agencji jest utrzymywanie zaufania publicznego do amerykańskich instytucji finansowych, promowanie zdrowych praktyk bankowych oraz gwarantowanie depozytów. Gwarancje obejmują depozyty zgromadzone w ok. 14 tys. banków i instytucjach oszczędnościowych. Innym zadaniem agencji jest zarządzanie funduszami, które stanowią zabezpieczenie funkcji gwarancyjnej (*Bank Insurance Fund* oraz *Savings Association Insurance Fund*).

FDIC w razie likwidacji (upadłości) banku organizuje i finansuje przejęcie jego depozytów przez bank zdrowy, bądź – jeśli jest to niemożliwe – bezpośrednio wypłaca depozyty gwarantowane deponentom.

W ramach nadzoru sprawowanego nad bankami FDIC dokonuje kontroli ich działalności i sprawdza zgodność działania banków z regulacjami bankowymi oraz zasadami ochrony konsumenta. Aby minimalizować straty, FDIC aktywnie zarządza aktywami banków upadłych.

Bardzo istotny wpływ na działalność FDIC miała ustawa z 1989 r. *Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement* (FIRREA). Ustawa ta miała na celu zreformowanie, dokapitalizowanie i skonsolidowanie federalnego systemu gwarantowania depozytów. Jedną z głównych idei było podniesienie zaufania publicznego do instytucji finansowych po trudnościach, jakie w latach 80. dotknęły sektor bankowy, a w szczególności kasy oszczędnościowe. FIRREA zwiększyła rolę, jaką odgrywa FDIC w systemie bankowym. Zlikwidowała Federalne Towarzystwo Ubezpieczeń Oszczędności i Pożyczek – *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* (FSLIC)²⁾ i *Federal Home Loan Bank Board* (FHLBB)³⁾. Ich funkcje zostały przeniesione na FDIC, OTS, *Federal Housing Finance Board* i *Resolution Trust Corporation*.

Zgodnie z tymi regulacjami FDIC stał się administratorem dwóch oddzielnych funduszy: *Bank Insurance Fund* (BIF) – fundusz ten ubezpiecza depozyty banków uczestniczących w systemie, oraz *Savings Association Insurance Fund* (SAIF) – ubezpiecza depozyty kas oszczędnościowych. Wcześniej depozyty kas oszczędnościowych były gwarantowane przez FSLIC. Od kiedy FDIC przejął odpowiedzialność za te depozyty, zwiększony został górny limit zaciągania zobowiązań od skarbu państwa do 5 mld dolarów. Ta droga finansowania działalności statutowej jest dopuszczalna, jeżeli podstawowe źródła finansowania okażą się niewystarczające do pokrycia zobowiązań z tytułu wypłat depozytów gwarantowanych. FDIC, przejmując zadania FSLIC, stał się także odpowiedzialny za jego zobowiązania. Z tego powodu powołany został specjalny fundusz (*FSLIC Resolution Fund*), administrowany przez FDIC, którego celem jest zakończenie wszystkich poprzednich spraw związanych z ubezpieczaniem depozytów kas oszczędnościowych.

Rezultatem kryzysu amerykańskiego systemu bankowego było powołanie *Resolution Trust Corporation* (RTC). Korporacja ta stała się odpowiedzialna za setki miliardów dolarów aktywów upadłych kas oszczędnościowych. Ta nowa agencja federalna sprzedaje i likwiduje instytucje, których aktywa przewyższają trzykrotnie aktywa wszystkich banków upadłych w ostatnich 50 latach wraz ze środkami przeznaczonymi na pomoc finansową dla banków. Ustawa stanowi, że zarząd FDIC jest jednocześnie zarządem RTC, pracownicy RTC zaś są także pracownikami FDIC.

Od 1990 r. FDIC ma możliwość zaciągania dodatkowych zobowiązań ze środków *Federal Financing Bank* (FFB)⁴⁾ na warunkach określonych przez FFB. Zobowiązania te mogą być zaciągane w przypadku, gdy środki funduszy nie wystarczą do zaspokajania roszczeń deponentów. Jednym z ograniczeń limitujących wielkość zobowiązań jest prawnie uregulowana zasada, że wielkość funduszu BIF nie może być mniejsza niż 10% całkowitych pasywów FDIC.

W 1991 r. zarząd FDIC zmienił wymogi dotyczące wyposażenia kapitałowego banków. Z jednej strony zmiany te zmierzały do zmniejszenia zakresu pasywów uważanych za kapitał banku, z drugiej – obniżały minimum kapitałowe wyrażone relacją kapitału do aktywów banku.

Wcześniej FDIC posługiwała się dwoma kategoriami kapitałów. W węższym ujęciu kapitał banku (*primary capital*) powinien stanowić ponad 5,5% aktywów ogółem. W szerszym ujęciu (*total capital*) minimum wynosiło 6%. Nowe zasady zlikwidowały różne rodzaje kapitałów, wprowadzając jedną kategorię kapitałów pierwszego rzędu (*Tier 1* lub *core capital*). Kapitały te składają się z kapitałów podstawowych pomniejszonych o większość niematerialnych aktywów. Zmiana ta zawężyła pojęcie kapitałów własnych, ponieważ wyłączyła z tej pozycji rezerwy utworzone na kredyty nieregularne oraz inne pozycje wcześniej liczone jako kapitały własne.

Zgodnie z nowymi wymogami kapitałowymi większość wysoko notowanych banków (zgodnie ze ściśle określonymi kryteriami ratingu) musi utrzymywać wielkość kapitałów własnych na poziomie co najmniej 3% aktywów ogółem. Minimalny poziom wyposażenia kapitałowego dla pozostałych instytucji wynosi od 4 do 5%. Te nowe reguły razem z wymogami dotyczącymi współczynnika wypłacalności opartego na identyfikacji ryzyka działalności bankowej (ryzyka portfela aktywów) wykorzystywane są do pomiaru bezpieczeństwa banków.

Monitoring sytuacji całego sektora bankowego i poszczególnych instytucji jest jednym z podstawowych zadań FDIC. Analizy i kontrola sytuacji banków odbywa się bezpośrednio w zainteresowanych instytucjach, a także w biurach FDIC na podstawie raportów kwartalnych przekazywanych przez banki oraz na podstawie informacji pozyskiwanych z innych źródeł.

Przez lata agencja rozwinęła system kontroli i ratingu oparty na analizie finansowej banków oraz na analizie dynamiki wzrostu. System ten poddaje badaniu bezpieczeństwo aktywów banku oraz identyfikuje sytuację nagłego niekontrolowanego wzrostu. Inny system miar stosowany jest w przypadku analizy sytuacji kas oszczędnościowych. Przeprowadzane są także odrębne analizy porównawcze dużych instytucji bankowych i oszczędnościowych, jeżeli ich aktywa przekraczają 3 mld dolarów.

Banki dostarczają do FDIC kwartalne raporty (*Raport of Condition and Income*), które są najważniejszym ze sprawozdań przedstawianych przez ubezpieczone instytucje depozytowe. Raport ten dostarcza instytucjom nadzorczym informacji o aktywach, pasywach, przychodach, kosztach, zyskach i stratach oraz współczynnikach pozwalających ocenić sytuację banków. FDIC przetwarza kwartalnie ponad 50.000 raportów. W 1991 r. nastąpiło uszczegółowienie danych otrzymywanych na podstawie raportów kwartalnych. Od tego czasu banki podają bardziej dokładne dane dotyczące jakości portfela kredytowego, bardziej szczegółowo opisane są źródła dochodów i kosztów nieodsetkowych. Raporty te pozwalają także w odstępach kwartalnych oszacować wielkość depozytów gwarantowanych w systemie bankowym.

W 1991 r. nastąpiła zdecydowana zmiana polityki FDIC. Wcześniej agencja stosowała w praktyce politykę „*too big to fail*”, co owocowało prawie 100% gwarancjami dla wszystkich depozytów.

Polityka gwarantowania praktycznie wszystkich wkładów, które znajdowały się w zagrożonych bankach, okazała się zbyt kosztowna. Aby nie dopuścić do

straty depozytów, FDIC organizowała przejęcia depozytów banków upadłych przez inne banki, całkowicie lub w części finansując koszty ponoszone przez bank przejmujący.

Kongres w 1991 r. przyjął ustawę *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*, która miała istotny i dalekosiężny wpływ na amerykański system nadzoru bankowego i gwarantowania depozytów. Zobowiązywała FDIC do działania w sytuacjach kryzysowych, opierając się na metodzie zapewniającej minimalizację kosztów ponoszonych przez agencję. Zmiana podejścia charakteryzowała się położeniem głównego nacisku na minimalizację kosztów FDIC, nie zaś kosztów deponentów (dużych deponentów).

Nałożono na instytucje nadzorcze obowiązek kontrolowania banków przede wszystkim w zakresie ich wyposażenia kapitałowego. Wprowadzono podział na 4 kategorie banków: wysokokapitałowe, prawidłowo kapitałowe, nie dokapitalizowane, nie dokapitalizowane w stanie krytycznym. Pomiar stanu kapitałowego banków dokonuje się głównie na podstawie relacji kapitału do aktywów oraz kapitału do aktywów ważonych ryzykiem.

Banki, które nie sprostają wymogom kapitałowym, są zobowiązane do przedstawienia programu naprawczego, gwarantującego osiągnięcie bezpiecznego stanu.

Instytucje nadzorcze wobec banków nie spełniających wymogów mogą nałożyć rozmaite restrykcje, np. ograniczyć wzrost aktywów, bądź nałożyć limity na stopy procentowe przyjmowanych depozytów.

Na podstawie klasyfikacji kapitałowej od 1992 r. tytułem próby wprowadzono zmieniony system pobierania składek. Opiera się on na założeniu, że słabsze kapitałowo banki muszą płacić wyższe stawki opłat.

Zmieniło się generalne podejście do stabilizacji sektora. Za podstawowe czynniki zmniejszające prawdopodobieństwo upadłości banków przyjęto silne podstawy kapitałowe oraz wzmożony nadzór. Założono, że słabe kapitałowo banki nie powinny podejmować zwiększonego ryzyka, opierając się na ubezpieczonych depozytach. Po raz kolejny zwiększono limit maksymalnej kwoty zobowiązań, które FDIC może zaciągać od Skarbu. Kwotę tych zobowiązań ustalono na 30 mld dolarów. Zamiast od Skarbu kwotę tę FDIC może także uzyskać na rynku od banków komercyjnych. Spłacać te zobowiązania agencja może w terminie do 15 lat, źródłem finansowania spłaty zaś mogą być dodatkowe składki.

System gwarancyjny Stanów Zjednoczonych ma bardzo obszerne gwarancje dotyczące depozytów. W 1992 r. Zarząd Rezerwy Federalnej szacował, że tylko 3,5% gospodarstw domowych ma depozyty większe niż 100 tys. dolarów trzymane w jednej instytucji finansowej.

Tomasz Obal

Przypisy

- ¹⁾ Federal Financial Institutions Examination Council jest ciałem powołanym w celu integracji instytucji regulujących amerykańską bankowość. Urząd ten zajmuje się ustalaniem wspólnych norm i standardów, jakie muszą być wypełniane przez amerykańskie instytucje depozytowe, oszczędnościowo-pożyczkowe i bankowe. Powstał w 1979 r.
- ²⁾ FSLIC powołano do życia w 1934 r. Misją korporacji było ubezpieczanie depozytów złożonych w kasach oszczędnościowo-pożyczkowych. Instytucja ta przestała istnieć w 1989 r. po reformie bankowości USA.
- ³⁾ FHLBB była instytucją powołaną w 1932 r. w celu sprawowania nadzoru nad kasami oszczędnościowo-pożyczkowymi.
- ⁴⁾ FFB utworzony został w 1973 r., aby ubezpieczać i koordynować rozliczenia instytucji federalnych. Prezesem FFB jest Sekretarz Skarbu.

BANKOWY KRYZYS LAT 80. W USA

Lata 80. były bardzo trudnym okresem dla bankowości USA. W ciągu dekady upadło więcej instytucji depozytowych niż kiedykolwiek od czasu „Wielkiego Kryzysu”. W okresie od 1980 do 1993 r. zbankrutowało ok. 1300 Kas oszczędnościowo-pożyczkowych (*savings and loan* – S&Ls) oraz ok. 1500 banków komercyjnych¹⁾.

W połowie lat 60. pojawiły się pierwsze problemy związane z rynkiem, na którym funkcjonowały Kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. Kasy od początku działały na rynku hipotecznym, udzielając długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej. Finansowały je krótkoterminowymi depozytami oszczędnościowymi. Specyfika Kas S&Ls powodowała strukturalne niedopasowanie aktywów i pasywów, z terminami zapadalności aktywów znacznie przekraczającymi terminy wymagalności zobowiązań. Przez ponad 20 lat po wojnie takie narażanie się Kas na ryzyko stopy procentowej dawało istotne zyski. Krzywa dochodowości miała w tym okresie nachylenie dodatnie, gdyż stopy procentowe od wieloletnich kredytów hipotecznych przewyższały krótkookresowe stopy procentowe od depozytów.

Jednak już w 1966 r. działalność ta przestała być zyskowna. Serie bardzo ostrych wzrostów stopy procentowej na początku 1966 r. doprowadziły do tymczasowego odwrócenia się krzywej dochodowości i zmniejszenia wartości netto Kas oszczędnościowych. Wzrosła inflacja oraz stopy procentowe, a wraz z nimi silnie zwiększyło się także oprocentowanie depozytów w Kasach. Przewyższyło ono wówczas stałe dochody z aktywów. W tej sytuacji w 1966 r. Kongres nałożył pułap dopuszczalnego maksymalnego oprocentowania depozytów płaconego przez Kasy, pomimo że miały one prawo do płacenia 0,25% powyżej oprocentowania depozytów w bankach komercyjnych zgodnie z *Regulacją Q*. Celem *Regulacji Q*²⁾ było ograniczenie możliwości pozyskiwania depozytów przez główne banki po to, by mniejsze banki i niebankowe instytucje pośrednictwa finansowego mogły otrzymać więcej dostępnych środków finansowych. Niestety, działania władz nie pomogły. Przewaga, jaką uzyskiwały Kasy dzięki *Regulacji Q*, nie była wystarczająca, gdyż rynkowe stopy procentowe wzrosły daleko ponad ustalony pułap oprocentowania depozytów. System kontroli stóp procentowych nie sprawdził się.

Główną przyczyną tak dużego oddziaływania kryzysu stopy procentowej na Kasy był brak dywersyfikacji ich działalności. Zaangażowanie S&Ls na rynku nieruchomości spowodowało ich dużą podatność na zmienność tego tylko jednego rynku.

Wobec zaistniałej sytuacji poczyniono pierwsze znaczące kroki w kierunku deregulacji sektora bankowego. Aktem z 1980 r. (*Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* – DIDMCA) zrezygnowano z regulowania stóp procentowych i pozwolono na angażowanie się Kas w inne aktywa niż kredyty hipoteczne. Mogły one od tej pory udzielać innych kredytów osobom fizycznym, kredytów hipotecznych pod zastaw na nieruchomości przedsiębiorstw, kredytów pod zastaw papierów wartościowych emitowanych przez firmy. Niestety, brak doświadczenia w tak powiększonym polu działalności doprowadził pod koniec lat 80. do szerokiego kryzysu wywołanego złą jakością kredytów.

Tendencję do lekceważenia niekorzystnych faktów i do niepodejmowania działań przeciwdziałających wstrząsom wzmacniał istniejący wówczas system księgowy. W bilansach Kas nie było żadnego odzwierciedlenia zmian wartości rynkowych wynikających ze wzrostu stóp procentowych (aktywa wykazywano w cenach nabycia) oraz nie tworzone rezerw dla ochrony przed ryzykiem stopy procentowej. Ukrywało to fakt pogarszającej się wartości netto Kas przed właścicielami, menadżerami, wierzycielami oraz regulatorami.

Na specyficzny charakter działalności Kas nałożyły się także błędy nadzoru, w tym *Federal Home Loan Bank Board* (FHLBB). Prowadzono szeroką politykę pobłażliwości (*regulatory forbearance*), która opierała się na mniej restrykcyjnych zasadach rachunkowych i obniżonych wymogach finansowych dla Kas. Również utworzona w 1934 r. instytucja gwarancyjna – *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* (FSLIC) stworzyła specjalne certyfikaty dla Kas w celu uzupełnienia ich funduszy. Miało to przywrócić zaufanie dla tego sektora finansowego oraz zminimalizować liczbę upadłości Kas.

Pod koniec 1982 r. stopy procentowe były już niższe i bardziej stabilne, ale nasilił się wspomniany problem jakości kredytów. W 1985 r. FHLBB programem „*Management Consignment Program*” postanowił zapobiec rosnącym stratom niewypłacalnych Kas. Na miejsce kierownictwa do Kas wprowadzono wybranych przez FHLBB specjalistów. Po takim okresie przejściowym zamierzano sprzedać lub zlikwidować Kasę. Niestety, głęboki kryzys Kas doprowadził do niewypłacalności samej FSLIC na początku 1987 roku. Na koniec 1986 r. jej deficyt wyniósł 3 mld USD. Aktem z 1987 r. (*Competitive Equality Banking Act*) przeznaczono 10,8 mld USD na rekapitalizację FSLIC³⁾. Już wówczas jednak publiczność świadoma była zaistniałego kryzysu tej instytucji ubezpieczeniowej.

W 1988 r. jeszcze ok. 300 niewypłacalnych Kas wymagało restrukturyzacji. Konieczne do tego było ok. 300 mld USD dodatkowych funduszy⁴⁾. W takiej sytuacji w 1989 r. wprowadzono *Financial Institutions Reform Recovery and Enforcement Act* (FIRREA). Powrócono w nim do wymogów specjalizowania się Kas w pożyczkach hipotecznych oraz zaniechano nadzorczej polityki pobłażliwości. Wprowadzono wymogi kapitałowe dla Kas takie same jak dla banków komercyjnych. Rozwiązano także FSLIC i powołano w jej miejsce *Savings Association Insurance Fund* (SAIF) pod auspicjami FDIC. Stworzono także *Resolution Trust Corporation* (RTC) dla spłacenia obligacji gwarantowanych przez FSLIC. Korporacja ta otrzymała 50 mld USD dodatkowych funduszy na

przejęcie i dalsze zlikwidowanie lub połączenie 350 niewypłacalnych Kas⁵⁾. Jednocześnie 400 Kas stojących na skraju niewypłacalności nie zostało objętych planem pomocy. Rozwiązano ponadto FHLBB, zastępując tę organizację biurem *Office of Thrift Supervision* (OTS) pod kierownictwem *Secretary of Treasury*. Jednocześnie akt FIRREA umożliwił bankom komercyjnym nabywanie zdrowych Kas. Poprzednio mogły one nabywać jedynie upadające Kasy. Z drugiej strony FIRREA nie rozwiązała wszystkich narosłych problemów. Uniemożliwiono bowiem dywersyfikację portfela Kas, narażając je na ryzyko kredytowe wynikające z koncentracji w jednej gałęzi. Zdawano sobie bowiem sprawę, że dywersyfikacja nie była skuteczna z powodu braku doświadczonych i wyszkolonych kadr. Nie poświęcono także wystarczającej uwagi oszustwom, które pojawiły się w czasie kryzysu.

W okresie 1980–1993 kryzys dotknął także 1500 banków komercyjnych⁶⁾. I tak największy bank Teksasu First Republic Bank z powodu spadku wartości jego portfela kredytowego w 1988 r. zanotował straty. Spowodowały one przejęcie tego banku przez North Carolina National Bank z pomocą finansową FDIC w sierpniu 1988 r. Generalnie ok. 25% upadłości banków tego okresu pojawiło się właśnie w stanie Teksas. Spowodowała to przede wszystkim koncentracja kredytów w sektorze energetycznym o zabezpieczeniu na rynku nieruchomości. Wraz z kryzysem cenowym w sektorze paliw spadły bowiem także wartości nieruchomości w Teksasie.

W 1984 r. problemy dotknęły Continental Illinois Bank. Ich przyczyna tkwiła w nie spłaconych kredytach o wartości 2,3 mld USD. Były one konsekwencją zbyt lekkomyślnego ich udzielania w czasie rozkwitu rynku nieruchomości i rynku energetycznego. Nałożyły się na to późniejsze problemy Banku z finansowaniem się na rynku krajowym i konieczność zwrócenia się ku droższemu depozytom eurodolarowym. Jednak 8 maja 1984 r. rozważano ewentualne bankructwo Continental Illinois. Wobec takich nastrojów zarówno zagraniczne banki, jak i hurtowi klienci Banku rozpoczęli wycofywanie z niego swoich środków. Federal Reserve Board rozpoczął przeprowadzanie pogotowia płynnościowego. Udzielono pożyczek podporządkowanych: FDIC – 1,5 mld USD, 15 innych zaś banków – 0,5 mld USD. Jednocześnie Fed zobowiązała się do każdej następnej koniecznej pomocy płynnościowej, a FDIC zapewniła o pełnej ochronie deponentów. FDIC przejęła złe kredyty Banku i ustaliła specjalną administrację. Po pewnym czasie część Banku sprzedano.

Specyficzny okazał się przypadek Bank of New York. W listopadzie 1985 r. załamanie systemu komputerowego spowodowało nadzwyczajny deficyt w przepływach gotówkowych netto Banku. Sprzedane bowiem zostały papiery wartościowe rządowe, jednak na koncie Banku nie pojawiła się żadna rekompensująca kwota. Wobec takiej sytuacji Fed uruchomiła nadzwyczajne środki, udzielając 22,6 mld USD pożyczki overnight oraz 36 mld USD w obligacjach. Problem rozwiązano w ciągu 24 godzin, niemniej sam Bank musiał zapłacić kwotę wynikającą z oprocentowania pożyczki.

W 1990 r. upadł Freedom National Bank. Jest to ciekawy przypadek, gdyż FDIC zlikwidował go bez pełnej ochrony dużych deponentów. Sumy powyżej 100 tys. USD gwarantowano jedynie w wysokości 50%. Ponieważ poszkodowanymi klientami okazali się ludzie czarni, więc przedstawiciele nadzoru zostali posądzeni o rasizm.

W 1991 r. upadł piętnasty pod względem wielkości bank USA – Bank of New England. Przyczyną były nie spłacone kredyty. Była to trzecia pod względem wielkości upadłość w USA. 7 stycznia FDIC przejęła kontrolę jako zarządca, ale nie przejęła, w odróżnieniu od Continental Illinois, złych kredytów. Początkowo Bank został dokapitalizowany, potem zaś przejęty przez dwie grupy finansowe.

Przyczyną kryzysu Kas oszczędnościowo-pożyczkowych w USA w latach 80. była zatem koncentracja ich ryzyka kredytowego na rynku nieruchomości i silny wpływ zmian stóp procentowych w sytuacji stałych długoterminowych stóp kredytu hipotecznego. Wzrastające stopy procentowe zredukowały wartość zabezpieczeń tych kredytów. Na te problemy nałożyły się także działania nadzoru. FSLIC oraz FHLBB bowiem miały żywotny interes w niedopuszczeniu do upadłości Kas. Banki mogły wówczas w większym stopniu dywersyfikować swą działalność, ale również im narzucono ograniczenia zakresu i terytorium działalności, takie jak zakaz *underwritingu* i sprzedaży ubezpieczeń, które utrudniały dostosowywanie do zmieniających się warunków rynkowych i potrzeb klientów.

Generalnie instytucje finansowe istotnie różnią się od pozostałych, gdyż są regulowane i chronione przed upadkiem silniej niż jakiekolwiek inne przedsiębiorstwa. Każdy kraj tworzy system ochrony i kontroli – swoistą „siatkę bezpieczeństwa” – dla instytucji depozytowych, tak aby chronił kraj przed katastrofą bankową, która mogłaby zainicjować ogólnokrajowy kryzys finansowy. Na taką siatkę bezpieczeństwa składają się m.in.: funkcja licencjonowania, funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji, nadzór ostrożnościowy, prawo do likwidacji upadającej instytucji, ubezpieczanie depozytów oraz polityka kontroli rezerw banku. Instytucje depozytowe USA są przy tym przedmiotem relatywnie silnych restrykcji względem tego „co mogą robić i gdzie mogą to robić”. Ogólnie mówiąc, restrykcje te ograniczają ich zdolność do dywersyfikacji i powodują, że instytucje te są bardziej podatne na niekorzystne zmiany niż mniej ograniczeni konkurenci.

Po wystąpieniu kryzysu systemu bankowego staje się jasne, że poszkodowane banki nadmiernie narażyły się na niebezpieczeństwo. Jednakże ważne jest skupienie się na okresie przed wystąpieniem szoku i postawienie pytania: dlaczego banki stają się tak bardzo podatne na wstrząsy? Można rozważyć dwie możliwe odpowiedzi. Po pierwsze – kierownictwo może nie doceniać prawdopodobieństwa wystąpienia szoku. Po drugie – kierownictwo może uświadamiać sobie prawdopodobieństwo wystąpienia szoku, ale jest skłonne przyjąć politykę, która w większym stopniu naraża bank na groźbę niewypłacalności, ponieważ oczekuje, że będzie to zyskowne.

Kryzysy systemu bankowego są często poprzedzone długim okresem względnego spokoju. Przez 20 lat po drugiej wojnie światowej upadłości banków w USA

były bardzo rzadkie. Występowały wtedy jedynie jako skutek niecodziennych zdarzeń, do jakich można zaliczyć oszustwa i fałszerstwa. Dlatego też upadłości banków traktowano w tym kraju jako wydarzenia niezwykle i nie doceniano ich prawdopodobieństwa. Niedoceniając wstrząsów w konsekwencji oddziałującej też na sposób podejmowania decyzji w warunkach niepewności. Podejmujący decyzje mają tendencję do formułowania subiektywnych prawdopodobieństw na podstawie swobody, z jaką mogą sobie wyobrazić, że zdarzenie to zaistnieje. Ponieważ łatwość wyobrażenia sobie zdarzenia jest wysoko skorelowana z częstotliwością występowania danego zjawiska, reguła ta dostarcza raczej dokładnego, aczkolwiek niedoskonałego oszacowania zdarzeń występujących z dużą częstotliwością. Okazało się zatem, że za pomocą metod statystycznych prawidłowo można przewidywać jedynie szoki i nieprawidłowości pojawiające się często i regularnie. Dlatego też często występujące wstrząsy nie są generalnie źródłem niewypłacalności dla banków. W takim przypadku banki mają zarówno wiedzę, jak i motywację, aby prawidłowo szacować częste wstrząsy i tworzyć adekwatne zabezpieczenia jak i rezerwy na wypadek strat.

Tendencję do niedoceniań prawdopodobieństwa wystąpienia szoku prof. Herring nazwał „katastrofalną krótkowzrocznością”. Może ona powodować, że banki stają się bardziej podatne na wstrząs, nawet jeśli kierownictwo nie podejmowało decyzji powodujących większe narażenie się na niebezpieczeństwo niewypłacalności. Sytuacja taka może prowadzić do „instynktu stadnego” (*herding*), co powoduje, że banki w dużym stopniu podobnie narażają się na ryzyko. Bycie częścią grupy dostarcza pozornych argumentów o słuszności indywidualnej decyzji bankiera oraz daje obronę przed oskarżeniami, w wypadku gdy wstrząs nastąpi. John Maynard Keynes wyraził to pisząc w 1931 r.:

„Solidny bankier niestety to nie ten, który przewiduje niebezpieczeństwo i unika go, ale ten, który gdy jest rujnowany, to jest rujnowany w konwencjonalny sposób wraz z innymi kolegami (bankierami) tak, aby nikt nie mógł go obwiniać”.

Tendencje do „katastrofalnej krótkowzroczności” zostały w USA dodatkowo wzmocnione przez wiele czynników instytucjonalnych. Niedoskonałe okazały się nadzór i kontrola. Tradycyjny sposób postępowania władz nadzorczych nie był zaplanowany, aby radzić sobie z „katastrofalną krótkowzrocznością” ani problemem narażania się banków na wstrząsy, które występują z nieznanym prawdopodobieństwem. Podczas gdy zidentyfikowanie słabych banków było użyteczne w postępowaniu w czasie kryzysów, nie było wystarczające, by im zapobiec. Kluczową sprawą w kwestii nadzoru ostrożnościowego powinna być identyfikacja banków, które stają się silnie narażone na poważne główne wstrząsy. Wymagałoby to ciągłego porównywania szacunkowego stopnia narażenia się banku na określony wstrząs z szacunkowym prawdopodobieństwem wystąpienia tego wstrząsu.

Z kwestią nadzoru związany jest jeszcze jeden problem. Bankierzy wiedzą, że władze nadzorcze nie mogą zlikwidować wszystkich banków lub bardzo surowo ich zdyscyplinować. Tak naprawdę władze mogą być zobligowane, aby łagodzić wpływ wstrząsów na pojedyncze banki, tak aby chronić system bankowy. W więk-

szości krajów uprzemysłowionych „siatka bezpieczeństwa” skutecznie zapobiegała temu, by katastrofa jednego banku nie urosła do kryzysu finansowego, który mógłby zniszczyć krajową gospodarkę. W pewnym sensie ta „siatka bezpieczeństwa” była nazbyt skuteczna w ochronie deponentów. Ponieważ deponenti byli przekonani, że będą chronieni przed poniesieniem strat, nie mieli żadnych bodźców do monitorowania i dyscyplinowania stopnia ryzyka swoich banków. Zachowanie deponentów i władz banku jest klasycznym przykładem hazardu moralnego, kiedy to ubezpieczenie likwiduje bodźce ubezpieczonego do troski o zapobieganie, aby ubezpieczone ryzyko nie wystąpiło.

Kolejnym czynnikiem utrwalającym tendencję do lekceważenia niekorzystnych zmian były praktyki księgowe. Tradycyjne systemy księgowe pomocne były przy monitorowaniu i wycenianiu szoków o wysokiej częstotliwości, ale nie były skuteczne w przypadkach rzadkich nieujmowanych w okresowych raportach. Ograniczało to możliwości zarządzających, właścicieli i nadzoru monitorowania stopnia narażenia się na niewypłacalność. Co więcej, przy braku odpowiednich zabezpieczeń na wypadek potencjalnych strat, ryzykowna działalność mogła mylnie wydawać się zyskowna. Iluzja wysokiej zyskowności tworzyła dodatkowe problemy. W sytuacji, gdy pensje i premie zależne były od zawartych w sprawozdaniach krótkoterminowych zysków (bez korekt na rezerwy na wypadek wstrząsów), kierownicy banku odpowiedzialni za szacowanie takich niebezpieczeństw odnosili wymierne korzyści z faktu ich lekceważenia. Pozorna wysoka dochodowość banku mogła również utrudniać efektywność działania władz nadzorczych, trudno bowiem dyscyplinować banki, które okazują się wysoko dochodowe.

Dodatkowo deponenti dużych banków w USA czerpali korzyści z bezwarunkowego ubezpieczenia oszczędności, które wynikało ze sposobu działania dwóch ważnych składowych „siatki bezpieczeństwa” – Rezerwy Federalnej jako pożyczkodawcy ostatniej instancji i władz nadzorczych. Po pierwsze, Rezerwa Federalna udzielała rutynowo pożyczek bankom długo po tym, jak stały się one niewypłacalne, zamiast pomagać jedynie bankom wypłacalnym, ale nie płynnym. Dawało to możliwość zaniepokojonym deponentom, którzy nie byli objęci ustawowymi gwarancjami, wycofania środków przed ogłoszeniem upadłości banku. Po drugie, władze odpowiedzialne za likwidację upadającej instytucji generalnie nie interweniowały, aby zlikwidować bank szybko, tzn. przed tym, jak stanie się on niewypłacalny. Zwykle zwlekano aż do momentu głębokiej niewypłacalności. W takim przypadku zamiast zlikwidować bank i obciążyć stratami nie ubezpieczonych deponentów, władze zapewniały pomoc. Aranżowały transakcję zakupu lub przejęcia, zgodnie z którą wszystkie zobowiązania w stosunku do nie ubezpieczonych deponentów i kredytodawców były honorowane przez bank nabywający. Taką politykę stosowano wobec wszystkich banków o aktywach przewyższających 500 mln USD i było to potwierdzeniem zasady, że takie banki były zbyt duże, by upaść. Środki zaradcze, aby przeciwdziałać hazardowi moralnemu, są dosyć proste. Pierwszą zasadą jest powstrzymanie się od zapewnienia pełnej ochrony wszystkich deponentów i kredytodawców – a w szczególności dużych, takich jak korporacje, inne banki i inwestorzy instytucjonalni. W dużej mierze

jest to kwestia zakończenia niepisanej gwarancji depozytów, wynikającej ze stosowania polityki „zbyt duży, by upaść”, jak również funkcjonowania instytucji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Druga zasada to niedopuszczenie do działalności banku bez ponoszenia znacznego stopnia ryzyka przez jego akcjonariuszy, właścicieli.

W sumie istniejąca „siatka bezpieczeństwa” spowodowała wzrost bodźców u władz banków i instytucji S&Ls do podejmowania zwiększonego ryzyka. Jednocześnie jednak zredukowała bodźce regulatorów i instytucji nadzorczych do podejmowania szybkich kroków zaradczych. Bez nacisku ze strony rynku w postaci runu na bank, władze nadzorcze mogły powstrzymać się od działania, co często powodowało jeszcze większy kryzys. Szacuje się, iż w połowie 1983 r. prawie wszystkie przypadki niewypłacalności banków związane były z szokiem stóp procentowych i problem mógł być rozwiązany sumą ok. 25 mld USD. Nadzór jednak wybrał politykę pobłażliwości i nieingerencji. Instytucje S&L podjęły bardzo ryzykowną działalność (*go-for-broke*) i w rezultacie przegrały. Straty wzrosły do 140 mld USD z powodu problemów z jakością aktywów, a istniejące systemy zabezpieczenia depozytów okazały się niewystarczające.

Regionalna recesja, która spowodowała straty instytucji S&Ls, dotknęła również mniejsze banki. Władze sprawujące nadzór nad bankami nie podjęły działań. Liczba upadków i strat wzrosła gwałtownie i w 1990 r. okazało się, że rezerwy były niewystarczające na wypadek wypłat środków gwarantowanych we wszystkich zagrożonych upadłością bankach. Perspektywa poniesienia dodatkowych kosztów przez podatnika w celu wsparcia instytucji finansowych doprowadziła do wprowadzenia gruntownej reformy systemu gwarantowania wkładów – *Federal Deposit Insurance Improvement Act*.

W czasie kiedy reformy były wprowadzane w życie, banki korzystały ze wzrostu gospodarczego i ogólny poziom stóp procentowych spadł. Gospodarka zaczęła wychodzić z recesji i poprawiła się sytuacja na rynku nieruchomości. W połowie lat 90. banki USA odzyskały pełnię sił i obecnie mają generalnie silniejszą pozycję niż kiedykolwiek od lat 60.

Co prawda w 1995 r. amerykańskie banki i instytucje oszczędnościowo-pożyczkowe wypracowały rekordowe zyski i znacznie wzmocniły swoją pozycję kapitałową, ale już wtedy było jasne, że kryzys bankowy nie ograniczył się tylko do terytorium USA. Poważne problemy bankowości rozprzestrzeniły się na Skandynawię, Francję i Japonię. Upadki banków, jak uczą dotkliwe doświadczenia, mogą być kosztowne. Przynajmniej tuzin krajów, na przestrzeni minionych 20 lat, doznało strat bankowych lub pomocy rządowej (*government bailouts*) dla sektora bankowego, sięgających 10% i więcej PKB.

Można zatem podsumować, iż jedną z podstawowych przyczyn kryzysu bankowości USA lat 80. była „katastrofalna krótkowzroczność” (pojęcie wg prof. R. Herringa). Przejawiła się ona w tendencji do niedoceniań i niedoszacowywania prawdopodobieństwa wybuchu rzadkich, niecyklicznych szoków. Łączyło się to z czynnikami instytucjonalnymi, takimi jak praktyki księgowe i systemy premiowania kierownictwa, oraz tendencją bankierów do „instynktu stadnego”,

czyli stosowania tej samej polityki, i brakiem działania ze strony regulatorów. Jednocześnie stworzenie bardzo silnej „siatki bezpieczeństwa” zaprojektowanej, aby chronić przed i amortyzować ewentualne upadki banków, tak naprawdę może zachęcać kierownictwo banku do podejmowania nadmiernego ryzyka (*go-for-broke*).

Wnioski, jakie mogą być wyciągnięte z kryzysu bankowego lat 80. w USA, to przede wszystkim fakt, iż banki powinny mieć możliwość większej dywersyfikacji ryzyka, a po drugie iż banki i inne instytucje nie powinny uzyskać prawa działalności bez ryzykowania znacznej części funduszy właścicieli-udziałowców.

Joanna Majewska, Beata Zdanowicz

Przypisy

- ¹⁾ S. Heffernan, *Modern Banking in Theory and Practise*, J. Wiley and Sons, Chichester, New York 1996, s. 276.
- ²⁾ P.S. Nadler, *Banki komercyjne w gospodarce*, Zarządzanie i Finanse – Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1993, s. 135.
- ³⁾ S. Heffernan, *Modern Banking in Theory and Practise*, J. Wiley and Sons, Chichester, New York 1996, s. 278.
- ⁴⁾ Jak wyżej.
- ⁵⁾ Jak wyżej.
- ⁶⁾ Opis kilku przypadków poniżej wg C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995, s. 407–409.
- ⁷⁾ R. Herring, *Banking disasters: causes and prevention*, Financial Times – Mastering Finance 12, 28 lipca 1997 r., s. 6.

Bibliografia

- C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995.
 S. Heffernan, *Modern Banking in Theory and Practise*, J. Wiley and Sons, Chichester, New York 1996.
 R. Herring, *Banking disasters: causes and prevention*, Financial Times – Mastering Finance 12, 28 lipca 1997 r.
 P.S. Nadler, *Banki komercyjne w gospodarce*, Zarządzanie i Finanse – Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1993.

SYTUACJA FINANSOWA BANKÓW W OKRESIE I-IX 1997 R.

Ocena banków dokonana przez NBP po trzech kwartałach 1997 r. dotyczy 82 działających banków komercyjnych, w tym 54 z przewagą kapitału polskiego. Warto odnotowania są następujące zjawiska, wynikające z omawianej analizy:

1. **Przyspieszany jest proces konsolidacji polskiego sektora bankowego.** Liczba *banków komercyjnych* w omawianym okresie zmniejszyła się (z 85 do 84), pomimo powstania dwóch nowych banków. Doszło bowiem między innymi do dwóch znaczących fuzji: Banku Inicjatyw Gospodarczych BIG SA i Banku Gdańskiego oraz KREDYT BANK SA i PBI SA. Liczba *banków spółdzielczych* w omawianym okresie również zmniejszyła się (z 1394 do 1322). Doszło do upadłości 3 banków spółdzielczych, 57 połączyło się z innymi bankami spółdzielczymi, 11 zostało zlikwidowanych i następnie sprzedanych innym bankom (w tym 10 bankom spoza sektora spółdzielczego).
2. **Kontynuowany jest proces prywatyzacji banków.** W sierpniu 1997 r. dopuszczono do publicznego obrotu akcje Powszechnego Banku Kredytowego SA.
3. **Rosną fundusze własne banków.** Fundusze własne brutto banków komercyjnych wzrosły w okresie trzech kwartałów 1997 r. realnie o 14% (w bankach „zagranicznych” o 28%). Nadal jednak 6 banków miało ujemne fundusze netto.
4. **Zmienia się struktura własnościowa banków wraz ze wzrostem udziału kapitału zagranicznego.** Prywatyzacja banków należących do Skarbu Państwa oraz NBP, podwyższanie kapitałów banków z przewagą kapitału zagranicznego w większym stopniu niż banków z przewagą kapitału polskiego oraz wzrost kapitału zagranicznego zainwestowanego w bankach z przewagą kapitału polskiego powodują, iż dziś do osób zagranicznych należy 39,8% sumy kapitału akcyjnego banków komercyjnych (wzrost w omawianym okresie o 10 pkt proc.), bezpośrednio zaś do Skarbu Państwa 23,9% (spadek o 6,7 pkt proc.).
5. **Wysoka dynamika wzrostu należności od osób prywatnych, w tym kredytów ratalnych.** Wśród należności od sektora niefinansowego najwyższą dynamiką charakteryzują się w dalszym ciągu należności od osób prywatnych. W badanym okresie należności brutto od sektora niefinansowego wzrosły nominalnie o 27,2% (realnie o 16,2%), należności zaś od osób prywatnych o 41,8%, a w tym kredyty ratalne aż o 70,6% (realnie o 55,8%).

6. **Niepogarszająca się jakość portfela należności brutto od podmiotów niefinansowych.** W dalszym ciągu następuje spadek udziału należności zagrożonych w należnościach brutto banków komercyjnych (z 13,2% na koniec 1996 r. do 10,9% na koniec września 1997 r.), a także spadek udziału należności straconych (z 7,4% do 5,7%). Jednocześnie pogorszyła się jakość kredytów ratalnych – udział kredytów zagrożonych w kredytach ratalnych wzrósł z 7,5% do 16%. Cały czas wyższą jakością portfela charakteryzują się przy tym banki zagraniczne, w których należności stracone stanowiły na koniec września tylko 2,6% portfela (w bankach z przewagą kapitału polskiego 6,3%).
7. **Wolniejszy wzrost depozytów sektora niefinansowego niż należności od tego sektora.** Zobowiązania wobec podmiotów niefinansowych, stanowiące cały czas główną pozycję pasywów (58%), wzrosły w omawianym okresie nominalnie o 19,1% (realnie o 8,7%), podczas gdy należności od tego sektora o 29,5% (realnie o 18,3%). Jednocześnie zachodzą pewne zmiany w strukturze podmiotowej depozytów, polegające na wzroście udziału depozytów osób prywatnych (z 71,1% na koniec 1996 r. do 74,2% we wrześniu 1997 r.).
8. **Wzrost przychodów wolniejszy od wzrostu kosztów.** Przychody banków komercyjnych w omawianym okresie były realnie o 12,9% większe niż w analogicznym okresie w 1996 roku, koszty zaś realnie o 22,2%. Przyczynami tego były przede wszystkim: wzrost stóp rezerw obowiązkowych od depozytów (dwukrotnie w I półroczu 1997 r.), podwyższenie oprocentowania kredytów refinansowych i stopy redyskonta weksli (od 4 sierpnia) oraz wprowadzenie przyjmowania przez NBP lokat terminowych dla krajowych osób fizycznych. W konsekwencji nastąpiło pogorszenie wyników finansowych. Wynik finansowy brutto okazał się nominalnie o 6,7%, a realnie o 19,2% niższy (wynik finansowy netto odpowiednio: 17,2% i 4,3%). 10 banków poniosło straty. Wynik finansowy banków z przewagą kapitału polskiego był przy tym znacznie niższy niż banków „zagranicznych”.
9. **Brak znaczących zmian w zakresie wypłacalności banków.** W trzech kwartałach 1997 r. nie nastąpiła wyraźna poprawa w rozkładzie banków według wielkości współczynnika wypłacalności. Nadal 8 banków nie utrzymuje wymaganego 8-procentowego poziomu, w tym ujemny współczynnik ma 6 banków (na koniec 1996 r. – 7 banków).
10. **Zmniejszenie obciążeń podatkowych.** Nowelizacja przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych dała bankom możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów większej części tworzonych rezerw celowych. W rezultacie podatki zapłacone przez banki w analizowanym okresie wyniosły średnio 28,8% wyniku finansowego brutto, a w roku 1996 średnio 32,3%.
11. **Spadek efektywności działalności bankowej.** Pomimo poprawy wskaźników efektywności w trzecim kwartale 1997 r., po trzech kwartałach były one niższe niż w 1996 r. Banki zrealizowały 87,6% wyniku z 1996 r., przy czym blisko połowę wyniku z działalności bankowej pochłonęły koszty działa-

nia banku. Poziom kosztów wyniósł 84,02%, a w 1996 r. 80,61%. Okazuje się przy tym, że banki zagraniczne ponoszą ponad dwukrotnie wyższe w przeliczeniu na jeden oddział koszty rzeczowe, koszty wynajmu i utrzymania budynków oraz przypadające na jednego pracownika koszty wynagrodzeń. Jednak udział kosztów wynagrodzeń w kosztach działania banku jest tu niższy niż w bankach „polskich”, przy wyższym o 2/3 zysku brutto przypadającym na jednego pracownika. Rentowność brutto wyniosła ogółem 19,02% (netto 13,54%), a w 1996 r. 24,10% (netto 16,60%).

Z powyższej syntezy wynika, że w polskim sektorze bankowym następują **korzystne zmiany**, umacniające banki krajowe. Są nimi postępujące procesy **prywatyzacji i konsolidacji, zmniejszanie obciążeń podatkowych, poprawa jakości portfela kredytowego**.

Pojawiają się jednak również pewne **zagrożenia**. Niepokoi, biorąc pod uwagę skalę ich wzrostu (o 70%), **pogorszenie jakości kredytów ratalnych**. Uwagę zwraca też fakt, że banki zagraniczne, pomimo wyższej jakości ich portfela, charakteryzuje gorsza, niż banki polskie, jakość należności od osób prywatnych. Wskazuje to na politykę dosyć agresywnej walki o klienta indywidualnego ze strony również banków zagranicznych i przejmowania nowego segmentu rynku.

Generalnie **pozycja rynkowa banków z przewagą kapitału zagranicznego jest nadal wyraźnie lepsza** od pozostałych. Należy się przy tym spodziewać, że będzie nadal postępował (zwłaszcza po 1999 r.) wzrost udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowym i związany z tym wzrost konkurencji. To prowadzi już dziś do **wzrostu kosztów funkcjonowania banków**. Potęgują go, niepopularne wśród banków, działania NBP. Niepokoi głównie wzrost kosztów szybszy od wzrostu przychodów, niska efektywność banków polskich w porównaniu z zachodnimi, a także **spadająca w dobie zmniejszającej się inflacji marża odsetkowa**. Biorąc pod uwagę, że 3/4 wyniku z działalności bankowej banki osiągają z marży odsetkowej, można się spodziewać pogorszenia wyników z tej działalności.

Elementem bardzo istotnym dla BFG jest także zanotowany **wzrost depozytów od osób prywatnych** (realnie o 13,1%). Zwiększa on potencjalną odpowiedzialność Funduszu z tytułu ochrony środków gwarantowanych. Natomiast w związku z **brakiem wyraźnej poprawy wyników finansowych banków komercyjnych**, może się zwiększyć ich zapotrzebowanie na środki pomocowe. Na koniec września 6 banków miało ujemny współczynnik wypłacalności, a w 8 współczynnik ten był poniżej wymaganego poziomu 8%.

Generalnie zatem banki czeka trudna sytuacja w konfrontacji z rosnącą konkurencją ze strony banków zagranicznych. Warto przy tym zaznaczyć, iż na tym tle **bardzo dobrą sytuacją wykazują się banki giełdowe**. Pod wieloma względami są one dziś porównywalne z bankami „zachodnimi”. (BZ, JM)

(Na podstawie: „Synteza oceny sytuacji finansowej banków w okresie I-IX 1997 r.”, NBP, Warszawa, grudzień 1997)

WIELKIE ZMIANY W REPUBLICE CZESKIEJ

Rok 1997 nie był dla Republiki Czeskiej udany. Kraj dotknęła powódź, kryzys waluty, surowe ograniczenia gospodarcze, wzrost bezrobocia i w końcu upadek rządu. Dotychczas, wśród krajów transformujących się, Czechy uważane były przez zagranicznych inwestorów za najkorzystniejsze i najpewniejsze pole ekspansji. Ocenia się na ogół, że transformacja dokonała się w Czechach – w porównaniu z innymi krajami – w najbardziej bezbolesny sposób. Jednak po zeszłorocznym kryzysie okazało się, iż reformy strukturalne nie były przeprowadzone w wystarczającym zakresie. Dlatego też nowy 1998 r. musi przynieść w Czechach poważne zmiany. Obejmą ona przede wszystkim sektor finansowy kraju.

W praktyce rozpoczęto już wprowadzanie nowych regulacji i zasad. Utworzona ma zostać komisja do kierowania i nadzorowania całością operacji papierami wartościowymi, w tym przede wszystkim giełdą w Pradze. Niestety, z jej powstaniem od samego początku wiążą się pewne wątpliwości. Komisja nie otrzyma bowiem właściwej jej niezależności, stanie się organem zależnym decyzyjnie od parlamentu. Istnieje więc obawa, że jej działania zostaną w ten sposób silnie upolitycznione.

Głównym wydarzeniem tego roku będzie jednak prywatyzacja największych banków państwowych. Planowana jest sprzedaż:

- ❖ Komerční Banka – 34% z posiadanych przez państwo 49% akcji;
- ❖ Česka Sporitelna – 34% z posiadanych przez państwo 45% akcji;
- ❖ Československá Obchodní Banka (CSOB) – 51% z posiadanych przez państwo 66% akcji.

Obecnie mówi się, iż przynajmniej jeden z nich zostanie sprywatyzowany. Inną zmianę własnościową przyniesie decyzja o sprzedaży (najprawdopodobniej w czerwcu) 29,6% akcji Inwestiční a Poštovní Banka (IPB) japońskiemu bankowi Nomura.

Według większości specjalistów ekonomicznych decyzja o prywatyzacji tych wielkich banków powinna była zapaść już w 1994 r. Wówczas jednak uważano, iż konkurowanie z zagranicznymi instytucjami przyniesie kierownictwu wspomnianych banków państwowych duże korzyści. Jak się okazało, zwłoka ta nie tylko nie dała takich możliwości nauki, ale dodatkowo nałożyła na rząd ogromne koszty. Związane one były ze zmniejszeniem się wartości rynkowej tych banków po ujawnieniu wielkich ilości złych kredytów w ich portfelach. Okazuje się bowiem, że kredyty wątpliwe i stracone wynoszą w tych bankach: w Komerční Banka ok. 30% portfela, w Česka Sporitelna ponad 20%, w CSOB ok. 15%, a w IPB ok. 20%. Dodatkowo, na podstawie decyzji rządu, nie tworzą pełnych rezerw zabezpieczających je, choć większość z tych kredytów okazuje się być stracona. Zamiast stosownych rezerw pozwolono jedynie na istnienie zabezpieczeń tych kredytów.

Jednak, z uwagi między innymi na niedoskonałe rozwiązania prawne, zabezpieczenia te okazują się mało skuteczne. W ten sposób, jeśli w rachunkach banków uwzględnione zostały w prawidłowy sposób wszystkie nieściągalne dług, okazałoby się, iż aktywa banków nie pozwalają na osiągnięcie 8-procentowego współczynnika wypłacalności. Ponadto istnieje obawa, że w czasie rokowań ujawnienie ksiąg banków z tak złymi portfelami kredytowymi spowoduje spadek oferowanych za nie cen. Banki bezsprzecznie potrzebują dokapitalizowania i restrukturyzacji, co mogą im dziś zapewnić jedynie zagraniczne instytucje.

W kraju panuje przekonanie, iż takie przekształcenia nie oznaczają zredukowania banków do kategorii czeskich gałęzi zachodnich instytucji. Przyniosą one raczej wiele korzyści z uwagi na silne, profesjonalne kierownictwo, wdrażanie światowych standardów, nowe produkty bankowe, wyższą efektywność, wartościowe know-how, czy też z uwagi na możliwości szybszej integracji bankowości czeskiej z „globalną wioską”.

Prywatyzacja banków i wejście do nich zagranicznych inwestorów pozwoli także na stworzenie niezbędnych barier (*Chinese walls*) między samymi bankami a ich inwestycyjnymi gałęziami, posiadającymi akcje wielu firm. Obecna sytuacja, w której większość głównych inwestycyjnych funduszy prywatyzacyjnych jest kontrolowana przez czołowe banki komercyjne, prowadzi do pewnych konfliktów interesów. Zagraniczni inwestorzy unikali ostatnio czeskich akcji między innymi z uwagi na nieprzejrzyste reguły rynku kapitałowego i słabe regulacje. Z uwagi na to parlament czeski już wprowadził pewne ograniczenia inwestycyjnej działalności banków, zmniejszył wielkość możliwych udziałów banków w przedsiębiorstwach.

Największy wpływ na realizację założonych zmian będzie miał oczywiście rząd Czech. Od niego zależy jakość nowych regulacji oraz sprawne przeprowadzenie zaplanowanych prywatyzacji. W bieżącym roku odbędą się wybory parlamentarne, a jak dotąd najbardziej prawdopodobne wydaje się zwycięstwo koalicji mało entuzjastycznie nastawionej do sprzedaży czołowych banków kraju zagranicznym inwestorom. (BZ)

(Na podstawie „Financial Times” – 1.12.1997, „Euromoney” – styczeń 1998 oraz „The Economist” – 15.12.1997 i 17.01.1998 r.)

JAPONIA – RZĄDOWA POMOC DLA BANKÓW

W wielu publikacjach światowych na temat kryzysu w Japonii pojawiają się zarzuty, że władze japońskie w dużym stopniu przyczyniły się do obecnych problemów swojego kraju. Dopuściły one do nadmiernego wzrostu cen aktywów (*asset bubble*) w latach 80., do zaniedbania efektywnej regulacji systemu bankowego i właściwej polityki rządu w tym zakresie. Pozwoliły między innymi, aby

nie ujawniane złe długi banków narastały na przestrzeni wielu lat. Kiedy nastąpiły upadki firm, okazywało się, że ich zobowiązania prawie zawsze znacznie przekraczały oficjalne dane. Złe długi w Sanyo Securities wyniosły 220 mld Y po ujawnieniu 14 przyłączonych firm nie uwzględnionych w sprawozdaniach – wcześniej podawano sumę 80 mld Y. Podobnie okazało się, że Yamaichi, czwarty co do wielkości bank inwestycyjny, poniósł straty w wysokości 264 mld Y na ukrytych pozabilansowych operacjach. Dwie rządowe inspekcje przeprowadzone przed jego upadkiem nie wykryły nieprawidłowości pomimo krążących od kilku miesięcy pogłosek o stratach tego banku. Minister finansów twierdził kilka dni przed bankructwem Yamaichi, że jest on wypłacalny. Bardzo słaby audyt i nieodpowiednie regulacje finansowe pozostawiły wielu inwestorów w niepewności co do wartości akcji firm, które posiadają. Nastąpiła więc ich wyprzedaż.

Podstawowym błędem samych instytucji finansowych Japonii okazała się zbyt duża koncentracja działalności kredytowej banków na rynku nieruchomości. Krótkoterminowe pożyczki zagraniczne, „bąbel cenowy” na rynku nieruchomości odegrały centralną rolę we wszystkich kryzysach azjatyckich z japońskim włączeniem.

Rząd japoński mylnie ocenił, że gospodarka Japonii jest wystarczająco silna, aby poddać zaostreniu polityki fiskalnej, mającej na celu poprawę finansów państwa. Decyzja o jednoczesnej redukcji wydatków rządowych i podniesieniu podatków okazała się niszczącym ciosem dla gospodarki. Załamanie popytu wewnętrznego spowodowało wzrost zapasów, spadek produkcji i ograniczenie inwestycji kapitałowych. W tym samym czasie obcięcie wydatków rządowych dotknęło sektor budownictwa, najważniejszego pracodawcę w gospodarce. Wzrosło bezrobocie, ograniczając dalej popyt. Depresja dotknęła sektor paliwowy i chemiczny, który był zmuszony importować surowce materiałowe denominowane w dolarach. Wśród niewielu grup, których sytuacja polepszyła się, byli eksporterzy elektroniki i przemysł samochodowy, gdyż mogli oni wykorzystać przewagę swojej światowej klasy technologii, jak również słabość jena. Jednak wśród najbardziej dotkniętych kryzysem były banki japońskie. Spadek przychodów firm spowodował wzrost wielkości złych długów. Większość banków poniosła ciężkie straty w ciągu II i III kwartału 1997 r., usiłując pokryć wysoki poziom złych długów. Jednak prawdziwa ich skala pozostawała nadal tajemnicą. Dodatkowo bazy kapitałowe banków były dalej pomniejszane w wyniku spadku cen akcji na giełdzie, gdzie banki były silnie zaangażowane. Wiele banków stało zatem wobec problemu znacznej erozji kapitałów. Kolejne spadki na rynku akcji zmniejszają wartość posiadanego przez nie portfela papierów wartościowych. Taka sytuacja wymusza na bankach ograniczenie akcji kredytowej tak, aby utrzymać współczynniki adekwatności kapitałowej zgodne z zasadami Banku Rozliczeń Międzynarodowych (*Bank for International Settlements*). To z kolei powoduje bankructwa i osłabienie japońskiej gospodarki, jak również powstrzymuje banki przed odpisywaniem nieściągalnych długów.

Obecnie japońskie Ministerstwo Finansów sporządza pierwszą szczegółową propozycję znacznego dokapitalizowania banków, aby uporać się z głębokimi

problemami finansowymi kraju. Plan, który może wymagać „wstrzyknięcia” funduszy zarówno do najsilniejszych banków, jak i tych najbardziej zagrożonych, potrzebowałby zaangażowania ok. 13.000 mld Y (98 mld dol.) z publicznych pieniędzy. Propozycja musi być zatem przedstawiona parlamentowi i – jeśli zostanie zaakceptowana – pieniądze mogą wpłynąć do banków w ciągu jednego tygodnia.

Krok ten następuje po decyzji podjętej w grudniu przez japońską rządzącą Partię Liberalno-Demokratyczną, aby użyć ok. 30.000 mld Y z publicznych funduszy w celu stabilizacji krajowego sektora finansowego. Początkowo co prawda większość inwestorów przypuszczała, że środki te będą wykorzystane jedynie do ochrony deponentów, jeśli bank, firma maklerska lub ubezpieczeniowa upadnie. Jednakże głębokość kryzysu finansowego przekonała polityków, aby żądać również dokapitalizowania instytucji jeszcze działających.

Plan dokapitalizowania, przygotowany przez Ministerstwo Finansów wspólnie z Partią Liberalno-Demokratyczną, zakłada, że publiczne fundusze zasila Resolution and Collection Bank, instytucję rządową, która następnie będzie kupowała akcje uprzywilejowane (*preference shares*) i obligacje podporządkowane (*subordinated bonds*), wyemitowane przez banki w celu powiększenia swojej bazy kapitałowej.

Taki plan budzi jednak wiele kontrowersji. Urzędnicy państwowi zapewniają, że nie będą pomagać niewypłacalnym bankom i że wysoka kadra kierownicza, w bankach objętych planem pomocowym, nie będzie zmuszona do rezygnacji. Jednakże urzędnicy pozostają podzieleni co do wyboru, które banki należy dokapitalizować. Wpływowi politycy z Partii Liberalno-Demokratycznej chcą programu, który obejmie wiodące banki jako wystarczające rozwiązanie japońskich problemów bankowych. Politycy ci chcą również, aby silne banki, takie jak Bank of Tokyo Mitsubishi (BTM) i Industrial Bank of Japan (IBJ), ubiegały się o pomoc jako pierwsze, tak aby przeciwdziałać złemu nastawieniu rynku w stosunku do tego planu.

Inni urzędnicy są zdania, że plan powinien być ograniczony do banków znajdujących się w złej sytuacji, jako że najsilniejsze banki już teraz są zdolne powiększyć swoje kapitały, pozyskując je na rynku bez pomocy państwa. Jednogłośnie zgoda występuje w kwestii, że pomoc powinny otrzymać wszystkie banki przejmujące inne upadające instytucje. Oczekuje się zatem, że wkrótce z prośbą o dokapitalizowanie zwróci się regionalny bank North Pacific. Przejął on niedawno Hokkaido Takushoku, dziesiąty pod względem wielkości bank japoński, który upadł w listopadzie 1997 r.

Najbliższe tygodnie będą sprawdzianem tego programu. Wielu obawia się jednak, że plan będzie stosowany zbyt szeroko, co może podważyć wielkie japońskie plany deregulacji. (JM)

(Na podstawie „The Economist” 22.11.1997 oraz 6.12.1997 r.; „Financial Times” 9.01 1998 r.)

WIELKA FUZJA SZWAJCARSKICH BANKÓW

Wszystko wskazuje na to, iż w pierwszym kwartale 1998 roku połączą się dwa czołowe banki szwajcarskie: utworzony w 1872 roku Swiss Bank Corporation (SBC) oraz powstały w roku 1912 Union Bank of Switzerland (UBS). Najprawdopodobniej nowy bank nosić będzie nazwę United Bank of Switzerland.

Oba banki znalazły się w ostatnich latach pod presją silnej konkurencji ze strony dwudziestu czterech banków kantonalnych oraz ze strony łączących się dużych banków zagranicznych. Fuzji dokonały na przykład amerykański bank inwestycyjny Morgan Stanley i detaliczny dom maklerski Dean Witter Discover; Travelers Group i Salomon Brothers, który następnie połączył się z brokerską firmą Smith Barney; Merrill Lynch zakupił Mercury Asset Management. W sierpniu 1997 roku fuzji dokonały także szwajcarskie banki Credit Suisse i Winterthur. Wszystkie te wydarzenia przyspieszyły rozmowy kierownictwa SBC oraz UBS o wspólnej przyszłości. Warto przy tym wiedzieć, iż początkowo Credit Suisse zainteresowany był połączeniem z Union Bank of Switzerland. Ten jednak uważał Swiss Bank Corporation za lepszego partnera.

Instytucja utworzona po fuzji obu banków, czyli United Bank of Switzerland, będzie bardzo mocna na rynku bankowych usług prywatnych, choć generalnie w tej dziedzinie raczej nie mówi się o efektach skali. Bogaci klienci pragną bowiem otrzymywać szeroką gamę bardziej specjalistycznych instrumentów, a nie standardowych produktów. W dziedzinie zaś bankowości inwestycyjnej w wyniku fuzji powstanie największy bank inwestycyjny w Europie.

Biorąc pod uwagę ranking banków światowych, pod względem wielkości aktywów United Bank of Switzerland uplasuje się na drugim miejscu (592 mld dol.), zaraz za japońskim Bank of Tokyo – Mitsubishi (648 mld dol.). Według wielkości zarządzanego kapitału będzie to największy bank na świecie (920 mld dol.) wyprzedzając japoński Kampo (798 mld dol.). Natomiast wg wartości rynkowej razem z amerykańskim Citicorp (59 mld dol.) znajdzie się na czwartej pozycji po HSBC (70 mld dol.), Bank of Tokyo – Mitsubishi (65 mld dol.) oraz brytyjskim Lloyds TSB (65 mld dol.).

Integracja SBC i UBS przyniesie jednak również określone koszty. Szacuje się, iż na całym świecie około 13 000 osób straci pracę – najwięcej w samej Szwajcarii oraz w Wielkiej Brytanii. (BZ)

(Na podstawie „Financial Times” 8.12.1997, 9.12.1997, 13/14.12.1997 oraz „The Economist” 13.12.1997 r.)

BRYTYJSKA BANKOWOŚĆ INWESTYCYJNA – OSTATNIE ZMIANY

Brytyjski Bank Barclays planuje sprzedaż części BZW (Barclays de Zoete Wedd), będącego fragmentem banku zajmującego się bankowością inwestycyjną. Barclays jest drugim co do wielkości bankiem Wielkiej Brytanii o, jak dotąd, wielkich ambicjach konkurowania na globalnym rynku bankowości inwestycyjnej.

Od początku BZW miał stać się oddziałem porównywalnym pod względem skali i celów z dużymi bankami inwestycyjnymi Stanów Zjednoczonych. Utworzono go w połowie lat 80. z zakupionej maklerskiej firmy Zoete & Bevan oraz z hurtowego domu maklerskiego Wedd Durlacher Mordaunt. Jednak wysiłki w kierunku intensyfikowania działalności BZW doprowadziły do znacznego wzrostu kosztów jego funkcjonowania. Okazało się, że osiągnięcia BZW zostają w tyle za sukcesami całego banku Barclays. BZW osiągnął na przykład w 1996 roku tylko 8%-owy zwrot na kapitale, czyli znacznie poniżej zwrotu reszty Banku. Natomiast w pierwszej połowie 1997 roku zwrot z kapitału liczony w stosunku rocznym dla BZW wyniósł 12%, a dla części detalicznej Banku 34%.

Dziś kierownictwo Banku Barclays stwierdziło, że dalsza ekspansja nie jest warta ponoszonych kosztów. Planowana jest zatem sprzedaż części zajmujących się doradztwem inwestycyjnym oraz finansowaniem przedsiębiorstw (*corporate finance*). Z pozostałych zyskowniejszych części utworzono nową Barclays Capital Group.

Na razie kupnem części BZW zainteresowanych jest ok. 20 instytucji i banków, w tym na przykład Credit Suisse First Boston chcący nabyć jedynie europejskie aktywa. Może okazać się, co gorsza, że ze sprzedaży Barclays uzyska ok. 200 mln £, czyli 336 mln \$, co nie pokryje nawet wszystkich kosztów zamknięcia pozostałych w Banku, a niechcianych już części BZW. Wydaje się ponadto, iż kupnem mogą być zainteresowane duże banki europejskie, takie jak niemiecki Commerzbank, duński Barings, czyli konkurenci Barclays. Są oni bowiem tradycyjnie silni zarówno w działalności kredytowej, jak i inwestycyjnej, a także mają ambicje, by rozwijać się w tym kierunku i zaistnieć w londyńskim City. W ten sposób decyzja Barclays o sprzedaży BZW dałaby tym bankom możliwość dalszej ekspansji.

Generalnie obraz bankowości inwestycyjnej w Wielkiej Brytanii nie przedstawia się ostatnio najlepiej. W marcu 1995 roku upadł Barings (kupiony następnie przez ING za symbolicznego funta), potem w czerwcu 1995 roku Dresdner Bank kupił Kleinwort Benson, a w maju 1995 Swiss Bank Corporation kupiła grupę S.G. Warburg. Na polu konkurencji z instytucjami amerykańskimi, takimi jak Goldman Sachs (14,2% rynku międzynarodowego), Morgan Stanley (10,4%), Merrill Lynch (6,4%), pozostały praktycznie tylko BZW Barclays (4,5%) oraz National Westminster, czyli NatWest Market.

Ta ostatnia instytucja, podobnie jak BZW, wykazywała ogromne zaangażowanie na rynku inwestycyjnym. Jednak również jej działalność nie przynosiła oczekiwanych rezultatów. Dlatego też w sierpniu 1997 roku rozpoczęła się restrukturyzacja NatWest. Zaniechano budowy globalnego wszechstronnego banku inwestycyjnego, redukując NatWest Market, czyli część zajmującą się bankowością inwestycyjną.

Niejasna przyszłość BZW i NatWest jako instytucji sektora bankowości inwestycyjnej wzmacnia pozycję konkurencyjną banków amerykańskich. Tym bardziej iż w ostatnim czasie doszło do kolejnego powiększenia skali ich działalności. Połączyły się na przykład Morgan Stanley i Dean Witter, a Salomon Brothers z Travelers Group.

Można zatem stwierdzić, iż USA ciągle pozostaje liderem światowego rynku bankowości inwestycyjnej. Z grona walczących jeszcze banków europejskich wycofują się przedstawiciele Wielkiej Brytanii. (BZ)

(Na podstawie: „Financial Times” 4/5.10.1997 r., „The Economist” 8.11.1997 r., „Euro-money” – listopad 1997)

**Uchwała nr 33/97
Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego**

z dnia 20 listopada 1997 r.

**w sprawie ustalenia na rok 1998 stawek procentowych
określających wysokość funduszy ochrony środków
gwarantowanych, tworzonych przez podmioty objęte
obowiązkowym systemem gwarantowania.**

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 oraz art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18 z późniejszymi zmianami) oraz § 15 ust. 2 i 3 statutu Funduszu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. nr 21, poz. 113 oraz z 1997 r., nr 126, poz. 808), Rada Funduszu uchwała, co następuje:

§ 1.

Ustala się stawki procentowe na rok 1998 określające wysokość funduszy ochrony środków gwarantowanych, tworzonych przez podmioty objęte systemem gwarantowania, w wysokości:

- 1) 0,05% w odniesieniu do banków: Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy, Polska Kasa Opieki SA i Bank Gospodarki Żywnościowej SA,
- 2) 0,10% w odniesieniu do pozostałych podmiotów, nie wymienionych w pkt 1, objętych obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

§ 2.

Podstawą ustalenia wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych, o którym mowa w § 1, jest suma środków pieniężnych zgromadzonych w banku (zrzeszeniu regionalnym) na wszystkich rachunkach,

stanowiąca podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

§ 3.

Podmioty, o których mowa w § 1, obowiązane są utworzyć – na zasadach określonych w art. 25 i art. 26 ustawy o BFG – fundusz ochrony środków gwarantowanych na rok 1998 w dniu 2 stycznia 1998 r. według stanu środków, o których mowa w § 2, za październik 1997 r.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Rada
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

**Uchwała nr 34/97
Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego**

z dnia 20 listopada 1997 r.

**w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej
obowiązkowej opłaty rocznej na rok 1998 wnoszonej
na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez podmioty
objęte obowiązkowym systemem gwarantowania oraz terminu
jej wniesienia.**

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 oraz art. 13 i 14 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18 z późniejszymi zmianami) oraz § 15 statutu Funduszu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. nr 21, poz. 113 oraz z 1997 r. nr 126, poz. 808), Rada Funduszu uchwała, co następuje:

§ 1.

Ustala się obowiązkową opłatę na rok 1998 w wysokości:

- 1) 0,28% sumy aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,14% ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych – dla podmiotów objętych systemem gwarantowania, z zastrzeżeniem pkt 2,
- 2) 0,14% sumy aktywów bilansowych, gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz 0,07% ważonych ryzykiem zobowiązań pozabilansowych pomniejszonych o gwarancje, poręczenia i linie kredytów przyrzeczonych – dla banków: Polska Kasa Opieki SA, Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy oraz Banku Gospodarki Żywnościowej SA.

§ 2.

Podstawą wyliczenia kwoty obowiązkowej opłaty rocznej jest stan aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem, o których mowa w § 1, w dniu 31 grudnia 1997 roku.

§ 3.

Kwota obowiązkowej opłaty wnoszona przez banki, ustalona zgodnie z § 1 i § 2 uchwały, ulega – na podstawie art. 13 ust. 3a ustawy o BFG – pomniejszeniu o 30%.

§ 4.

Podmioty objęte systemem gwarantowania, o których mowa w § 1, wnoszą opłatę obowiązkową w wysokości, o której mowa w § 3, w terminie do dnia 16 marca 1998 roku.

§ 5.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Rada
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

**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.**

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18 i nr 133, poz. 654 oraz z 1997 r. nr 24, poz. 119, nr 79, poz. 484, nr 85, poz. 538 i nr 88, poz. 554) w związku z § 16 statutu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nadanego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. Nr 21, poz. 113 oraz z 1997 r. Nr 126, poz. 808), Rada Funduszu uchwała, co następuje:

§ 1.

1. Wprowadza się „Zasady, formy, warunki i tryb udzielania zwrotnej pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych”, stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.
2. Zakres informacji wymaganych od podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania ubiegających się o pomoc oraz wzory formularzy wniosków określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 2.

Nabywanie wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.), regulują odrębne przepisy.

§ 3.

Traci moc:

- 1) uchwała nr 12/95 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 28 września 1995 r. w sprawie określenia zasad i form udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym systemem gwarantowania,
- 2) uchwała nr 32/96 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 30 grudnia 1996 r. w sprawie zmiany uchwały nr 12/95 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 28 września 1995 r.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.

Rada
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Załącznik nr 1 do Uchwały nr 35/97
Rady BFG z dnia 20 listopada 1997 r.

**ZASADY, FORMY, WARUNKI I TRYB UDZIELANIA ZWROTNEJ POMOCY
FINANSOWEJ PODMIOTOM OBJĘTYM OBOWIĄZKOWYM SYSTEMEM
GWARANTOWANIA ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH ZGROMADZONYCH
NA RACHUNKACH BANKOWYCH**

Część I**Zasady i formy udzielania zwrotnej pomocy finansowej****§ 1**

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zwany dalej Funduszem, udziela zwrotnej pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania, zwanym dalej bankami:

- 1) na usunięcie stanu zagrożenia wypłacalności banku wnioskującego o udzielenie pomocy,
- 2) na przejęcie przedsiębiorstwa bankowego, jego części lub połączenie banku z innym bankiem, gdy bank przejmowany znajduje się w sytuacji zagrożenia wypłacalności,
- 3) na nabycie udziałów albo pakietu akcji banku znajdującego się w sytuacji zagrożenia wypłacalności przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy.

§ 2

1. Ocena stanu zagrożenia wypłacalności banku dokonywana jest przez Fundusz na podstawie kompleksowej analizy ekonomicznej uwzględniającej zarówno skalę, jak i przyczyny trudności finansowych banku.
2. Fundusz przyjmuje do rozpatrywania i dalszej analizy wnioski dotyczące banków, w których co najmniej trzy mierniki ekonomiczno-finansowe – spośród niżej wymienionych – kształtowały się na poziomie niższym (wyższym) od wartości granicznej (w nawiasie) w okresie ostatniego roku:
 - 1) współczynnik wypłacalności (poniżej 5%),
 - 2) strata bilansowa (powyżej 0,3 wielkości funduszy własnych banku),
 - 3) zwrot na aktywach ROA (poniżej 0,7 wartości średniej dla danego sektora bankowego – banki spółdzielcze, banki komercyjne),
 - 4) relacja kosztów działalności do przychodów banku (powyżej 1,3 wartości średniej dla danego sektora bankowego),
 - 5) relacja kredytów nieregularnych do wielkości kredytów ogółem (powyżej 1,3 wartości średniej dla danego sektora bankowego).

Bezpieczny Bank

§ 3

Fundusz udziela zwrotnej pomocy finansowej na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki.

§ 4

Fundusz udziela pomocy finansowej na wniosek banku ubiegającego się o pomoc.

§ 5

1. Pomoc finansowa Funduszu może być wykorzystana wyłącznie na usunięcie stanu zagrożenia wypłacalności banku – zgodnie z programem postępowania uzdrawiającego lub programem restrukturyzacji – bądź banku, którego akcje albo udziały są nabywane.
2. Środki udzielonej przez Fundusz pożyczki nie mogą być przeznaczone na spłatę kredytów lub zwrot lokat innym bankom, chyba że przemawiają za tym ważne względy ekonomiczne, zwłaszcza związane z realizacją programu postępowania uzdrawiającego, a Zarząd Funduszu wyrazi na to zgodę.

§ 6

Udzielenie pomocy finansowej wymaga ustanowienia przez bank prawnych zabezpieczeń na rzecz Funduszu.

§ 7

Szczegółowe warunki udzielenia pomocy finansowej określone są w umowach pomiędzy Funduszem a bankiem, któremu przyznano pomoc.

§ 8

Fundusz kontroluje sposób wykorzystania udzielonej pomocy finansowej, terminowość spłat, stan zabezpieczeń oraz dokonuje analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, a w szczególności realizacji programu postępowania uzdrawiającego w całym okresie korzystania z pomocy Funduszu.

§ 9

1. Fundusz udziela bankom pomocy finansowej w formie:
 - 1) pożyczki,
 - 2) poręczenia,
 - 3) gwarancji.

Aneks

2. W uzasadnionych przypadkach Fundusz może udzielić pomocy także w innej formie prawnej.
3. Warunki, na jakich Fundusz udziela pomocy finansowej określone są odrębnie dla każdej formy pomocy.

Część II

Warunki i tryb udzielania zwrotnej pomocy finansowej

§ 10

Pomocy finansowej w formie pożyczki Fundusz udziela na następujących warunkach:

- 1) oprocentowanie w skali roku jest ustalane w granicach od 0,4 do 0,8 stopy redyskonta weksli określonej przez NBP,
- 2) dla banków spółdzielczych oprocentowanie w skali roku wynosi od 0,2 do 0,4 stopy redyskonta weksli określonej przez NBP,
- 3) podstawę ustalenia oprocentowania pożyczki stanowi stopa redyskonta weksli obowiązująca w dniu zawarcia umowy pożyczki,
- 4) oprocentowanie jest zmienne w zależności od zmian stopy redyskonta weksli,
- 5) prowizja wynosi:
 - a) dla banków w formie spółki akcyjnej i banków państwowych 0,3% kwoty pożyczki,
 - b) dla banków spółdzielczych 0,1% kwoty pożyczki,
- 6) zapłata prowizji następuje przed wypłatą kwoty pożyczki lub potrąca się ją z kwoty wypłaconej pożyczki,
- 7) pożyczka nie może być udzielona na okres dłuższy niż 10 lat, przy czym okres ten uzależniony jest zawsze od sytuacji banku ubiegającego się o pomoc,
- 8) wypłata pożyczki może być dokonana jednorazowo lub w transzach,
- 9) spłaty należnych odsetek od wypłaconej pożyczki dokonywane są w okresach kwartalnych lub półrocznych,
- 10) spłata pożyczki dokonywana jest w równych ratach, w okresach kwartalnych lub półrocznych,
- 11) w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zróżnicowania wysokości rat, o których mowa w pkt 10,
- 12) w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie karencji w spłacie rat kapitałowych pożyczki, z tym że karencja ta nie może być dłuższa niż połowa okresu, na jaki pożyczka została udzielona.

§ 11

Pomocy finansowej w formie poręczenia Fundusz udziela na następujących warunkach:

- 1) poręczenia udzielane są na okres do jednego roku, z możliwością ponowienia na kolejne okresy, nie dłuższe niż roczne,
- 2) prowizja w skali roku wynosi 1% kwoty poręczenia i winna być zapłacona najpóźniej w dniu zawarcia umowy.

§ 12

Pomocy finansowej w formie gwarancji Fundusz udziela na następujących warunkach:

- 1) gwarancje udzielane są na okres do jednego roku, z możliwością ponowienia na kolejne okresy, nie dłuższe niż roczne,
- 2) prowizja w skali roku wynosi 2% kwoty gwarancji i winna być zapłacona najpóźniej w dniu zawarcia umowy.

§ 13

1. Wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia pomocy finansowej następuje z chwilą złożenia przez bank wniosku, o którym mowa w § 4.
2. Wzory formularzy wniosków określa załącznik nr 2 do uchwały.

§ 14

1. Fundusz rozpatruje wniosek, do którego bank ubiegający się o pomoc finansową załączył:
 - 1) wyniki przeprowadzonego badania sprawozdania finansowego z jego działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy na przejęcie, połączenie się banków lub zakup akcji (udziałów) innego banku – wyników badania sprawozdań finansowych obu banków,
 - 2) pozytywną opinię Prezesa Narodowego Banku Polskiego o programie postępowania uzdrawiającego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku,
 - 3) dokument potwierdzający, że wysokość wnioskowanej pomocy jest nie wyższa niż kwota z tytułu gwarantowania środków zgromadzonych na rachunkach deponentów banku, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy finansowej w celu przejęcia lub połączenia z innym bankiem – nie jest wyższa niż kwota z tytułu gwarantowania środków zgromadzonych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym,
 - 4) dokumenty potwierdzające, że nastąpiło wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub banku przejmowanego.
2. Ponadto bank powinien przedstawić Funduszowi:
 - 1) program postępowania uzdrawiającego w związku z samodzielną sanacją banku, przejęciem lub połączeniem z innym bankiem lub program restrukturyzacji przejętego banku i jego włączenia w struktury organizacyjne

- banku przejmującego, uwzględniający wykorzystanie pomocy finansowej z Funduszu,
- 2) informacje, które pozwolą na ocenę sytuacji banku i możliwości jej poprawy, przy wykorzystaniu środków wnioskowanej przez bank pomocy finansowej.
3. Zakres informacji, o których mowa w ust. 2 pkt 2, określa załącznik nr 2 do uchwały.
4. W uzasadnionych przypadkach Zarząd Funduszu może określić zakres informacji odbiegający od przewidzianego w załączniku nr 2 do uchwały.
5. Do wniosku o udzielenie pomocy finansowej na przejęcie lub połączenie się banków, bank wnioskujący powinien załączyć dokumenty i informacje dotyczące łączących się banków oraz stanowisko banku przejmowanego, a także zezwolenie Komisji Nadzoru Bankowego.

§ 15

1. Fundusz sprawdza kompletność wniosku w okresie do 5 dni roboczych od daty jego złożenia przez bank.
2. W przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku Fundusz występuje niezwłocznie do banku o jego uzupełnienie. Bank powinien uzupełnić wniosek o brakujące dokumenty w terminie nie dłuższym niż 21 dni od daty otrzymania zawiadomienia.
3. W przypadku nieuzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty w terminie określonym w ust. 2, Fundusz zawiesza postępowanie do czasu usunięcia braków, o czym zawiadamia bank wnioskujący.

§ 16

1. Jeżeli kwota wnioskowanej pomocy finansowej przekracza równowartość w złotych kwoty 6 mln ECU, Zarząd Funduszu występuje do Rady Funduszu o opinię w sprawie udzielenia pomocy, określając wstępnie swoje stanowisko.
2. Do wyliczenia wartości ECU w złotych przyjmuje się kurs średni Narodowego Banku Polskiego zgodnie z tabelą kursową ogłaszaną przez NBP, obowiązującą w dniu wystąpienia Zarządu do Rady Funduszu o wyrażenie opinii o udzieleniu pomocy finansowej.

§ 17

Fundusz rozpatruje wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej w terminie nie dłuższym niż 30 dni, a w przypadku, o którym mowa w § 16, nie dłużej niż 45 dni od daty przedłożenia wniosku wraz z wymaganymi dokumentami i informacjami, o których mowa w § 14.

§ 18

1. Uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej podejmuje Zarząd Funduszu.
2. Podejmując uchwałę o udzieleniu pomocy finansowej, Zarząd Funduszu określa jednocześnie podstawowe warunki, na jakich pomoc może być udzielona, a w szczególności:
 - 1) kwotę pożyczki, poręczenia lub gwarancji,
 - 2) okres, na jaki pomoc może być udzielona wraz z określeniem okresu karencji,
 - 3) oprocentowanie pożyczki i zasadę stosowania stopy oprocentowania,
 - 4) prowizję od udzielonej pożyczki, poręczenia lub gwarancji,
 - 5) sposób wykorzystania pomocy,
 - 6) formy zabezpieczenia wierzytelności Funduszu,
 - 7) harmonogram spłaty pożyczki,
 - 8) wymagane w umowie z bankiem klauzule szczególne, w tym:
 - a) zobowiązujące bank do składania Funduszowi określonych informacji,
 - b) uprawniające Fundusz do wykonywania kontroli wykorzystania pomocy oraz określające zakres tej kontroli,
 - c) uprawniające Fundusz do rozwiązania umowy pożyczki w przypadkach określonych w tej umowie.
3. W przypadku odmowy udzielenia pomocy uchwała wymaga uzasadnienia, które powinno zawierać określenie powodów odmowy wynikających z braku przesłanek ustawowych lub z analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.

§ 19

O uchwale Zarządu Funduszu w przedmiocie udzielenia pomocy Fundusz niezwłocznie informuje bank wnioskujący o pomoc oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

§ 20

Po wykonaniu przez Fundusz zobowiązania z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji, Fundusz niezwłocznie przystępuje do dochodzenia należności z tego tytułu.

§ 21

W przypadku wypowiedzenia przez Fundusz umowy pożyczki lub nieterminowego regulowania przez bank zobowiązań wobec Funduszu z tytułu udzielonej pomocy finansowej, Fundusz dochodzi swoich należności z zastosowaniem przepisu art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Załącznik nr 2 do Uchwały nr 35/97
Rady BFG z dnia 20 listopada 1997 r.

**Zakres informacji wymaganych od banków ubiegających się
o pomoc finansową oraz wzory formularzy wniosków**

§ 1

1. Wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej na samodzielną sanację winien być sporządzony na formularzu, według załączonego wzoru nr 1.
2. Wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej na samodzielną sanację powinien być uzupełniony o następujące informacje:
 - 1) ogólną charakterystykę sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej banku, a w szczególności:
 - a) omówienie przyczyn, które spowodowały obecną sytuację banku,
 - b) ocenę aktualnej sytuacji ekonomicznej banku,
 - c) zmiany w składzie zarządu banku w ostatnich dwóch latach,
 - d) charakterystykę rynku, na którym działa bank z uwzględnieniem jego głównych konkurentów,
 - 2) sprawozdawczość dla NBP wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego wystąpienie oraz z ostatniego miesiąca bieżącego roku,
 - 3) prognozę* bilansu, rachunku wyników, współczynnika wypłacalności i wskaźników płynności – sporządzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. nr 121, poz. 591) – w okresie korzystania ze środków Funduszu wraz z założeniami w zakresie stopy inflacji, stopy kredytu redyskontowego, oprocentowania kredytów i depozytów, oprocentowania lokat międzybankowych, oprocentowania papierów wartościowych, stawek podatku dochodowego,
 - 4) analizę portfela kredytowego i jego projekcję na okres korzystania z pomocy Funduszu,
 - 5) informację o planowanych celach rozdysponowania prognozowanego zysku netto,
 - 6) pozostałe:
 - a) statut banku,
 - b) aktualny wyciąg z rejestru sądowego,
 - c) udokumentowaną informację o pomocy z innych źródeł,

* 1. Prognozowanie bilansu i rachunku wyników powinno rozpoczynać się od daty planowanego uzyskania pomocy z BFG i obejmować cały okres korzystania z pomocy, przy czym w pierwszym roku powinno być sporządzone w układzie kwartalnym, w pozostałych latach rocznie.
2. Środki pomocowe z BFG należy wyodrębnić w aktywach i pasywach bilansu oraz w rachunku wyników.

- d) dokument określający, do jakiej wysokości zarząd banku może zaciągać zobowiązania, o ile nie określa tego statut banku,
- e) w przypadku banku spółdzielczego – opinię banku regionalnego (zrzeszającego) do wniosku.

§ 2

1. Wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej na przejęcie innego banku lub połączenie z innym bankiem winien być sporządzony na formularzu, według załączonego wzoru nr 2.
2. Wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej na przejęcie innego banku lub połączenie z innym bankiem powinien być uzupełniony o następujące informacje:
 - 1) ogólną charakterystykę sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej banku ubiegającego się o pomoc i banku przejmowanego, w tym:
 - a) ocenę aktualnej sytuacji ekonomicznej obu banków,
 - b) wpływ przejęcia na sytuację ekonomiczną banku przejmującego,
 - 2) sprawozdawczość NBP obydwu banków wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego wystąpienie oraz z ostatniego miesiąca bieżącego roku,
 - 3) prognozę* bilansów i rachunków wyników banków na dzień połączenia (przejęcia) oraz skonsolidowany bilans i rachunek wyników – sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. nr 121, poz. 591) oraz prognozę współczynnika wypłacalności i wskaźników płynności – w okresie korzystania ze środków Funduszu wraz z założeniami w zakresie stopy inflacji, stopy kredytu redyskontowego, oprocentowania kredytów i depozytów, oprocentowania lokat międzybankowych, oprocentowania papierów wartościowych, stawek podatku dochodowego,
 - 4) informację o planowanych celach rozdysponowania prognozowanego zysku netto,
 - 5) pozostałe:
 - a) uchwały Walnego Zgromadzenia (Zebrania Przedstawicieli) zawierające wolę przejęcia/połączenia się banków,
 - b) zezwolenie Komisji Nadzoru Bankowego na przejęcie banku,
 - c) statut banku przejmującego,
 - d) wyciąg z rejestru sądowego banku przejmującego,

* 1. Prognozowanie bilansu i rachunku wyników powinno rozpoczynać się od daty planowanego uzyskania pomocy z BFG i obejmować cały okres korzystania z pomocy, przy czym w pierwszym roku powinno być sporządzone w układzie kwartalnym, w pozostałych latach rocznie.
2. Środki pomocowe z BFG należy wyodrębnić w aktywach i pasywach bilansu oraz w rachunku wyników.

- e) dokument określający, do jakiej wysokości zarząd banku ubiegającego się o pomoc może zaciągać zobowiązania, o ile nie określa tego statut banku,
- f) w przypadku banku spółdzielczego – opinię banku regionalnego (zrzeszającego) do wniosku.

§ 3

1. Wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej na zakup akcji (udziałów) innego banku winien być sporządzony na formularzu według załączonego wzoru nr 3.
2. Wniosek banku o udzielenie pomocy finansowej na zakup akcji (udziałów) innego banku powinien być uzupełniony o następujące informacje:
 - 1) charakterystykę sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej banku występującego o pomoc i banku, którego akcje (udziały) są zakupywane, a w tym między innymi ocenę aktualnej sytuacji ekonomicznej obu banków,
 - 2) sprawozdawczość NBP banku występującego o pomoc i banku, którego akcje (udziały) są zakupywane wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego wystąpienie oraz z ostatniego miesiąca bieżącego roku,
 - 3) prognozę* bilansu, rachunku wyników, współczynnika wypłacalności i wskaźników płynności banku występującego o pomoc – sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. nr 121, poz. 591) – w okresie korzystania ze środków Funduszu wraz z założeniami w zakresie stopy inflacji, stopy kredytu redyskontowego, oprocentowania kredytów i depozytów, oprocentowania lokat międzybankowych, oprocentowania papierów wartościowych, stawek podatku dochodowego,
 - 4) pozostałe dokumenty:
 - a) zezwolenie Komisji Nadzoru Bankowego na zakup pakietu akcji banku,
 - b) statut banku występującego o pomoc BFG,
 - c) wyciąg z rejestru sądowego banku występującego o pomoc z BFG,
 - d) dokument określający, do jakiej wysokości zarząd banku wnioskującego o pomoc może zaciągać zobowiązania, o ile nie określa tego statut banku,
 - e) w przypadku banków spółdzielczych – opinię banku regionalnego (zrzeszającego) do wniosku,
 - f) zgoda na zakup akcji (udziałów); w zależności od kompetencji w formie uchwały Walnego Zgromadzenia (Zebrania Przedstawicieli) lub uchwały Rady Banku.

* 1. Prognozowanie bilansu i rachunku wyników powinno rozpoczynać się od daty planowanego uzyskania pomocy z BFG i obejmować cały okres korzystania z pomocy, przy czym w pierwszym roku powinno być sporządzone w układzie kwartalnym, w pozostałych latach rocznie.
2. Środki pomocowe z BFG należy wyodrębnić w aktywach i pasywach bilansu oraz w rachunku wyników.

Bezpieczny Bank

Wzór formularza nr 1

Wniosek banku o pomoc finansową na samodzielną sanację

Lp.	Wyszczególnienie	Treść
1	2	3
1.	Nazwa i siedziba banku ubiegającego się o pomoc	
2.	Organ rejestrowy i nr wpisu do rejestru	
3.	Skład zarządu banku (podać datę powołania na stanowisko)	
4.	Cel pomocy*	
5.	Wnioskowana kwota pomocy*	
6.	Sposób wykorzystania pomocy	
7.	Planowany okres korzystania z pomocy*	
8.	Proponowane warunki spłaty kapitału*	
9.	Proponowany okres karencji w spłacie*	
10.	Proponowane formy zabezpieczenia*	
11.	Wysokość kwoty środków gwarantowanych na dzień ¹	
12.	Struktura kapitału akcyjnego ²	Podać akcjonariuszy posiadających powyżej 5% wartości kapitału i powyżej 5% głosów
13.	Wartość funduszu udziałowego ^{1,3} w podziale na: – wniesiony, – zadeklarowany, a nie wniesiony	
13a.	Struktura funduszu udziałowego ³ w podziale na: – osoby fizyczne, – osoby prawne (w tym urzędy gmin)	Podać liczbę udziałowców posiadających 1 udział, od 2 do 10 udziałów, powyżej 10
13b.	Statutowa wysokość udziału ³	Dla osoby fizycznej, dla osoby prawnej
14.	Wartość wykupionych przez bank zrzeczających wierzytelności ^{1,3}	

Aneks

1	2	3
15.	Liczba rachunków kredytowych	
16.	Rezerwy na aktywa ryzykowne ¹ : – wymagalne, – utworzone	
17.	Papiery wartościowe ¹ , z tego: – Skarbu Państwa, – bony pieniężne NBP, – inne (wymienić jakie)	
18.	Majątek trwały: – budynki (powierzchnie i wartość netto), – technologie informatyczne (sprzęt, oprogramowanie)	
19.	Liczba rachunków depozytowych	
20.	Audyt	Nazwa z podaniem numeru licencji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów

Uwaga: wszystkie dane podawać według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku

* wymagają uzasadnienia lub skomentowania

¹ w tys. zł

² dotyczy banku komercyjnego

³ dotyczy banku spółdzielczego

Bezpieczny Bank

Wzór formularza nr 2

Wniosek banku o pomoc finansową na przejęcie
innego banku lub połączenie z innym bankiem

Lp.	Wyszczególnienie	Dotyczy banku	
		ubiegającego się o pomoc	przejmowanego/ łączonego
1	2	3	4
1.	Nazwa i siedziba banku		
2.	Organ rejestrowy i nr wpisu w rejestrze		
3.	Skład zarządu banku (podać datę powołania na stanowisko)		
4.	Cel pomocy*		
5.	Wnioskowana kwota pomocy*		
6.	Sposób wykorzystania pomocy		
7.	Planowany okres korzystania z pomocy*		
8.	Proponowane warunki spłaty kapitału*		
9.	Proponowany okres karencji w spłacie*		
10.	Proponowane formy zabezpieczenia*		
11.	Wysokość kwoty środków gwarantowanych na dzień ¹		
12.	Struktura kapitału akcyjnego ²	Akcjonariusze posiadający powyżej 5% wartości kapitału i powyżej 5% głosów	Akcjonariusze posiadający powyżej 5% wartości kapitału i powyżej 5% głosów
13.	Wartość funduszu udziałowego ^{1,3} w podziale na: - wniesiony, - zadeklarowany, a nie wniesiony		
13a	Struktura funduszu udziałowego ³ w podziale na: - osoby fizyczne, - osoby prawne (w tym urzędy gmin)	Podać liczbę udział- owców posiadających 1 udział, od 2 do 10 udziałów, powyżej 10	Podać liczbę udział- owców posiadających 1 udział, od 2 do 10 udziałów, powyżej 10

Aneks

1	2	3	4
13b	Statutowa wysokość udziału	Dla osoby fizycznej/prawnej	Dla osoby fizycznej/ prawnej
14.	Wartość wykupionych przez bank zrzeszający wierzytelności ¹		
15.	Liczba rachunków kredytowych		
16.	Rezerwy na aktywa ryzykowne ¹ : - wymagalne, - utworzone		
17.	Papiery wartościowe ¹ , z tego: - Skarbu Państwa, - bony pieniężne NBP, - inne (wymienić jakie)		
18.	Majątek trwały: - budynki(powierzchnie i wartość netto), - technologie informatyczne (sprzęt, oprogramowanie)		
19.	Liczba rachunków depozytowych		
20.	Audytork	Nazwa z podaniem numeru licencji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów	Nazwa z podaniem numeru licencji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów

Uwaga: wszystkie dane podawać według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku

* wymagają uzasadnienia lub skomentowania

¹ w tys. zł

² dotyczy banku komercyjnego

³ dotyczy banku spółdzielczego

Bezpieczny Bank

Wzór formularza nr 3

Wniosek banku o pomoc finansową na zakup akcji (udziałów) innego banku

Lp.	Wyszczególnienie	Dotyczy banku	
		ubiegającego się o pomoc	którego akcje/udziały mają być zakupione
1	2	3	4
1.	Nazwa i siedziba banku		
2.	Organ rejestrowy i nr wpisu do rejestru		
3.	Skład zarządu banku (podać datę powołania na stanowisko)		
4.	Cel pomocy*		
5.	Wnioskowana kwota pomocy*		
6.	Sposób wykorzystania pomocy		
7.	Planowany okres korzystania z pomocy*		
8.	Proponowane warunki spłaty kapitału*		
9.	Proponowany okres karencji w spłacie*		
10.	Proponowane formy zabezpieczenia*		
11.	Wysokość kwoty środków gwarantowanych na dzień ¹		
12.	Struktura kapitału akcyjnego ²	Akcjonariusze posiadający powyżej 5% wartości kapitału i powyżej 5% głosów	Akcjonariusze posiadający powyżej 5% wartości kapitału i powyżej 5% głosów
13	Wartość funduszu udziałowego ^{1,3} w podziale na: - wniesiony, - zadeklarowany, a nie wniesiony		
13a	Struktura funduszu udziałowego ³ w podziale na: - osoby fizyczne, - osoby prawne (w tym urzędy gmin)	Podać liczbę udziałowców posiadających 1 udział, od 2 do 10 udziałów, powyżej 10 udziałów	Podać liczbę udziałowców posiadających 1 udział, od 2 do 10 udziałów, powyżej 10 udziałów

Aneks

1	2	3	4
13b	Statutowa wysokość udziału	Dla osoby fizycznej / prawnej	Dla osoby fizycznej / prawnej
14.	Wartość wykupionych przez bank zrzeczających wierzytelności ¹		
15.	Liczba rachunków kredytowych		
16.	Rezerwy na aktywa ryzykowne ¹ : - wymagalne, - utworzone		
17.	Papiery wartościowe ¹ , z tego: - Skarbu Państwa, - bony pieniężne NBP, - inne (wymienić jakie)		
18.	Majątek trwały: - budynki (powierzchnie i wartość netto), - technologie informatyczne (sprzęt, oprogramowanie)		
19.	Liczba rachunków depozytowych		
20.	Audyt	Nazwa z podaniem numeru licencji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów	Nazwa z podaniem numeru licencji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów

Uwaga: wszystkie dane podawać według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku

* wymagają uzasadnienia lub skomentowania

¹ w tys. zł

² dotyczy banku komercyjnego

³ dotyczy banku spółdzielczego