

Nr 1

BEZPIECZNY BANK

**CZASOPISMO POŚWIĘCONE ZAGADNIENIOM GWARANCJI
DEPOZYTÓW I BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO BANKÓW**

BEZPIECZNY BANK

czasopismo poświęcone
zagadnieniom gwarancji
depozytów i bezpieczeństwa
finansowego banków

Kolegium redakcyjne:

prof. dr hab. Władysław Baka -
redaktor naczelny,
Kazimierz Beca
prof. dr hab. Władysław 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

Od kolegium redakcyjnego - str. 1

Z działalności BFG - str. 3

1. Informacje o działalności BFG w latach 1995-1996 - str. 3
2. Nowelizacja ustawy o BFG - str. 18

Problemy i poglądy - str. 23

1. Wpływ projektowanych zmian prawa bankowego na bezpieczeństwo finansowe i stabilność polskiego systemu bankowego - Edward Kostro - str. 23
2. Implikacje wdrożenia ustawy o restrukturyzacji bankowości spółdzielczej dla działalności BFG - Tomasz Narożny - str. 41

Nowe idee i nowe rozwiązania - str. 55

1. Aspekty prawne nabywania wierzytelności jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności - Mirosław Bączyk - str. 55
2. Aspekty ekonomiczne nabywania wierzytelności jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności - Zdzisław Fedorowicz - str. 67
3. Zarys kierunków działania (omówienie dyskusji) - str. 79

Identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności - kryterium i metody - str. 87

1. Kryteria i metody analizy zagrożenia banku - wnioski dla budowy systemu wczesnego ostrzegania - Ryszard Szewczyk - str. 87
2. Kryteria i metody oceny zagrożenia, wypłacalności banku. Wnioski z doświadczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla budowy systemu wczesnego ostrzegania - Ryszard Bartkowiak we współpracy z Małgorzatą Iwanicz-Drozdowską, Wojciechem Królakiem i Iwoną Sowińską - str. 99
3. Pojęcie zagrożenia wypłacalności w świetle funkcji BFG (omówienie dyskusji) - str. 118

Z doświadczeń zagranicznych - str. 121

1. Przyczyny upadłości banków w świetle literatury światowej - Beata Zdanowicz - str. 121
2. Bankowy Fundusz Gwarantowania Depozytów w Hiszpanii (zasady i kierunki działalności) - Julita Jabłkowska - str. 128

Regulacje określające normy ostrożności w Polsce - Dariusz Daniluk - str. 141

Miscellanea - str. 155

Od Kolegium Redakcyjnego

Przemiany w bankowości dokonujące się w ramach ogólnego procesu transformacji ustrojowej w Polsce w dużym stopniu wpłynęły na przyspieszenie procesu rynkowej przebudowy w naszym kraju. Banki z powodzeniem wykonują funkcję pośredników finansowych, pobudzających i stymulujących rozwój oszczędności oraz efektywną alokację środków pieniężnych w gospodarce. Ich działalność przyczyniła się wydatnie do uruchomienia wzrostu gospodarczego i zapoczątkowania procesu integracji Polski z Unią Europejską, a także do lepszego zaspokojenia potrzeb ludności i jednostek gospodarczych na usługi finansowe.

U progu XXI wieku sektor bankowy, podobnie jak cały kraj, znalazł się w obliczu nowych wyzwań. Zarówno układ czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych kształtuje się stosunkowo korzystnie. Ocena taka nie może jednak skłaniać do samouspokojenia. Perspektywa nowego porządku światowego, w tym również pełnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, stwarzająca wielkie szanse postępu ekonomicznego i cywilizacyjnego, stawia jednocześnie na porządku dziennym konieczność sprostania zagrożeniom, związanym z otwarciem granic dla swobodnego przepływu kapitałów i usług finansowych i wynikającej stąd wzmożonej konkurencji ze strony banków zagranicznych. Globalizacja i internacjonalizacja bankowości jest prawidłowością obiektywną. Należy się wystrzegać tendencji do protekcyjnizmu i tworzenia enklaw oderwanych od sprawdzonych rozwiązań funkcjonujących na międzynarodowych rynkach finansowych. Zgodnie z przyjętymi założeniami dalsza transformacja sektora bankowego powinna z jednej strony zmierzać do otwierania krajowego rynku i umiędzynarodawiania działalności polskich banków, z drugiej – do umacniania ich siły konkurencyjnej, przede wszystkim poprzez konsolidację i wzmocnienie kapitałowe na drodze prywatyzacji.

Doświadczenie bankowości światowej wskazuje, że coraz bardziej liczącym się czynnikiem konkurencyjności systemów bankowych, a przede wszystkim ich społecznej i ekonomicznej użyteczności jest stabilność i bezpieczeństwo finansowe. Wyrazem tego jest m.in. rozwój regulacji bankowych i wprowadzanie nowych rodzajów norm ostrożnościowych, a także systemów gwarantowania depozytów. Nowe technologie bankowe, elektroniczne systemy płatności i transferu pieniędzy, a także ekspansja na skalę światową tzw. pochodnych instrumentów finansowych daje nowe możliwości rozwoju usług, ale stwarza też duże zagrożenia. Wszystkie te okoliczności uzasadniają dużą intensywność, z jaką w czołowych państwach prowadzone są prace nad zagadnieniami bezpieczeństwa finansowego i stabilności banków. Nie jest przypadkiem, że w toku prac nad organizacją i systemem operacyjnym Europejskiego Systemu Banków Centralnych kwestie te znalazły się na czołowym miejscu.

W toku dotychczasowego rozwoju nowej bankowości w Polsce wiele zostało już zrobione w celu stworzenia instytucjonalnych warunków bezpieczeństwa

finansowego i stabilności systemu bankowego. Obowiązujący w naszym kraju system regulacji bankowych nawiązuje ściśle do rozwiązań określonych w dyrektywach Unii Europejskiej. Stworzony został potencjał oraz nowoczesna forma ustrojowo-organizacyjna nadzoru bankowego. Wprowadzenie w życie systemu gwarantowania depozytów, opartego na zasadzie powszechności i obligatoryjności, stanowi istotny krok naprzód na drodze do lepszego zabezpieczenia interesów deponentów. Ważne znaczenie ma również dla stabilizacji sektora bankowego udzielanie pomocy finansowej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny bankom o zagrożonej wypłacalności. Jak wskazuje dotychczasowe doświadczenie działalność ta odznacza się wysoką efektywnością ekonomiczną i społeczno-psychologiczną.

Dotychczasowa praktyka w dziedzinie tworzenia warunków zapewniających bezpieczeństwo finansowe i stabilność systemu bankowego unaocniła wiele trudnych problemów o charakterze ekonomicznym, jak i prawnym. Dotyczy to zarówno zagadnień systemowo-regulacyjnych, organizacji i funkcjonowania nadzoru bankowego, jak i systemu gwarantowania depozytów oraz udzielania pomocy finansowej bankom zagrożonym bankructwem. Coraz bardziej widoczna staje się potrzeba całościowego podejścia do tych zagadnień. Cennym źródłem inspiracji są doświadczenia zagraniczne. Jednakże nie tylko w Polsce, lecz również w innych państwach europejskich tego rodzaju działalność, a zwłaszcza w dziedzinie gwarantowania depozytów oraz wspierania finansowego banków o zagrożonej wypłacalności jest działalnością nową, bez dostatecznie rozwiniętego zaplecza teoretycznego oraz uniwersalnych formuł zachowań i praktycznych, powszechnie uznawanych wzorców działania. W przypadku naszego kraju muszą być ponadto uwzględnione szczególne aspekty wynikające z procesu transformacji rynkowej.

Na tym tle niezbędne wydaje się stworzenie forum wymiany myśli teoretycznej i doświadczeń w dziedzinie tworzenia warunków stabilności systemu bankowego, w tym zwłaszcza w zakresie gwarantowania depozytów i zapobiegania upadłości banków. Kierując się tą intencją Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wyszła z inicjatywą organizowania interdyscyplinarnych seminariów z udziałem ekspertów ze wszystkich środowisk. Do tej pory odbyły się seminaria poświęcone między innymi następującym zagadnieniom: wpływowi nowelizacji prawa bankowego na bezpieczeństwo i stabilność sektora bankowego, aspektom ekonomicznym i prawnym zakupu wierzytelności jako formy pomocy bankom o zagrożonej wypłacalności, kryteriom i metodom identyfikacji stanu zagrożenia wypłacalności banku, a także kryteriom oraz metodom pomiaru i rachunku oceny efektywności ekonomicznej pomocy finansowej bankom.

Rada BFG podjęła również decyzję o wydawaniu publikacji pt. *Bezpieczny Bank*, w której prezentowane będą zarówno akty normatywne i regulacje bankowe, jak i też opracowania dotyczące różnych aspektów stabilizacji i bezpieczeństwa finansowego banków. Zapraszamy do współpracy zarówno praktyków z dziedziny bankowości komercyjnej, spółdzielczej i centralnej, jak również ekspertów ze środowiska nauki. Mamy nadzieję, że wydawanie publikacji *Bezpieczny Bank* będzie dobrze służyło bankom i ich klientom oraz przyczyni się do zwiększenia wiarygodności i stabilności polskiego sektora bankowego.

Z działalności BFG

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI BFG W LATACH 1995–1996¹⁾

1. Ustanowienie systemu gwarantowania depozytów

Instytucjonalnym ukoronowaniem przygotowań do przeprowadzenia reform sektora bankowego w Polsce było uchwalenie dnia 31 grudnia 1989 roku ustawy – Prawo bankowe. W zakresie gwarantowania wkładów bankowych ustawa ta utrzymała istniejącą odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych w bankach państwowych oraz w innych bankach, które korzystały z tej ochrony przez wejściem w życie ustawy. Wraz z rozwojem dwuszczeblowego sektora bankowego powstawało jednak w tym czasie wiele banków prywatnych lub o mieszanej strukturze kapitałowej, które w świetle przedstawionych rozwiązań nie były objęte jakimikolwiek gwarancjami. Prowadziło to do zaburzeń w konkurencyjności banków. Banki stare chronione przez Skarb Państwa zostały bowiem uprzywilejowane w stosunku do banków nowo tworzonych. Kwestia ta stała się szczególnie ważna w obliczu kryzysu w sektorze bankowym, który wybuchł w 1992 roku.

W roku wprowadzono swoiste **provisorium gwarancyjne**. W uchwale Sejmu o założeniach polityki pieniężnej na rok 1994 zapisano, że do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych Prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych w 100% do wysokości 1000 ECU oraz w 90% od wysokości 1001 ECU do 3000 ECU.

Uchwalenie przez Sejm ustawy z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym stworzyło nową jakościowo sytuację w dziedzinie gwarantowania depozytów.

Celem wprowadzonego systemu jest:

- ❖ **po pierwsze**, ochrona depozytów osób fizycznych i prawnych, które – nie mając możliwości samodzielnej oceny stanu ryzyka finansowego – powierzają je bankom, jako instytucjom publicznego zaufania;
- ❖ **po drugie**, stworzenie systemowych możliwości udzielania pomocy finansowej bankom, które utraciły bądź znalazły się w obliczu utraty wypłacalności;
- ❖ **po trzecie**, zapewnienie instytucjonalnych warunków monitorowania rozwoju sytuacji finansowej banków i podejmowania możliwie jak najwcześniej odpowiednich inicjatyw i działań zapobiegawczych.

Realizacja wymienionych celów służyć ma stabilizacji oraz podwyższaniu i utrzymaniu **wysokiej** wiarygodności sektora bankowego w społeczeństwie.

Podstawowymi zasadami, na których **oparty** został system **gwarantowania** depozytów wprowadzony ustawą z 14 grudnia 1994 r. o BFG, są zasady powszechności i obligatoryjności. Uczestnictwo banków w systemie, niezależnie od formy własności, statusu i innych cech, jest z mocy prawa obowiązkowe.

Ustawa o BFG w szczególności ustaliła zakres i formy udziału Funduszu w zakresie gwarantowania deponentom środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Przy znacznym rozszerzeniu zakresu podmiotowo-przedmiotowego gwarancji depozytów – ograniczyła wielkość kwot gwarantowanych do 3000 ECU, co oznaczało zmianę w porównaniu do uprzednio obowiązującego stanu prawnego, zgodnie bowiem z art. 49 ustawy – Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r., odpowiedzialność Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe zgromadzone w bankach, działających przed 1989 r., obejmowała **pełną** kwotę zgromadzonych środków wraz z odsetkami naliczonymi do dnia ogłoszenia upadłości banku.

W okresie do 31 grudnia 1999 r. utrzymana została odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu wkładów oszczędnościowych, na które wystawiono dowody imienne, zgromadzonych w bankach Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy, Polska Kasa Opieki SA i Bank Gospodarki Żywnościowej SA w zakresie przekraczającym gwarancje depozytów, określone ustawą z 14 grudnia 1994 r. o BFG.

Odpowiedzialnością Funduszu, zgodnie z ustawą, objęte są depozyty osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, z wyłączeniem środków Skarbu Państwa, podmiotów działających na podstawie ustaw: Prawo bankowe, Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych, ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz z wyłączeniem środków zgromadzonych przez znacznych akcjonariuszy banku, członków zarządu, rady banku lub dyrektorów departamentów i oddziałów banków w stanie upadłości.

Zgodnie z ustawą, gwarancją Funduszu objęte zostały środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych we wszystkich bankach w dniu wejścia w życie ustawy, a w stosunku do środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych po dniu wejścia w życie ustawy – od dnia ich wpłaty na rachunek bankowy. Gwarantowane kwoty zostały określone do wysokości równowartości 1000 ECU – w 100%, a w przedziale równowartości powyżej 1000 do 3000 ECU – w 90% wartości depozytu. 20 lutego 1997 r. uchwalona została nowelizacja ustawy o BFG, na podstawie której kwota gwarantowana w 90% zostanie podniesiona do 4 000 ECU od 1 lipca 1997 r. oraz do 5000 ECU od 1 stycznia 1998 r.

Zwiększenie, poczynając od 1 stycznia 1998 r., poziomu kwot gwarantowanych do 5000 ECU stanowi istotny krok w kierunku przybliżenia polskich rozwiązań do standardów Unii Europejskiej. Proces ten będzie kontynuowany. Fundusz prowadzi prace nad pełną harmonizacją ustawowych rozwiązań w zakresie gwarancji depozytów, w tym także nad scenariuszem dalszego zwiększania

wielkości kwoty gwarantowanej do poziomu 20.000 ECU określonego w dyrektywach Parlamentu i Rady Unii Europejskiej.

1.1. Działalność gwarancyjna BFG

W roku 1995 w stosunku do lat poprzednich znacznie wzrosła liczba upadłości banków. Pilną koniecznością stało się zaspokojenie roszczeń deponentów środków pieniężnych, jak też przeciwdziałanie – w miarę możliwości – dalszym upadłościom zarówno w interesie sektora bankowego, jak i całej gospodarki. W takich warunkach rozpoczął swoją działalność Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Fundusz przejął dotychczasowe zobowiązania Skarbu Państwa w zakresie gwarantowania depozytów z dnia 17 lutego 1995 roku, jednakże dopiero od maja mógł efektywnie przystąpić do wypełniania swych ustawowych zadań. Czas ten był potrzebny dla organizacji Funduszu, w tym przede wszystkim dla pozyskania odpowiedniej kadry oraz opracowania szczegółowych procedur działalności w zakresie wypłat środków gwarantowanych.

Podstawowym zadaniem Funduszu w pierwszym okresie działalności była możliwie szybka realizacja roszczeń uprawnionych deponentów z tytułu środków pieniężnych objętych gwarancją. Konieczne zatem stało się w przede wszystkim ustalenie kryteriów, które powinna spełniać lista deponentów przygotowana przez syndyka, oraz określenie trybu przekazywania środków na wypłaty.

1.1.1. Realizacja wypłat środków gwarantowanych

Od wejścia w życie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tj. od 17 lutego 1995 r. do końca 1995 r., sądy ogłosiły upadłość 50 banków, z czego:

- ❖ 2 były bankami w formie spółek akcyjnych,
- ❖ 48 bankami spółdzielczymi.

W 1995 r. Zarząd Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powziął decyzję w odniesieniu do **wszystkich wniosków** przedstawionych przez syndyków, które wpłynęły do Funduszu. Łącznie podjęto 48 uchwał w sprawie przekazania syndykom masy upadłości kwot na wypłatę środków gwarantowanych. Wspomniane wyżej uchwały dotyczyły 41 banków, w tym:

- ❖ 2 w formie spółek akcyjnych, tj. Bank Agrobank SA i Bank Promocji Eksportu Animex Bank SA,
- ❖ 39 banków spółdzielczych.

W roku następnym w sektorze bankowym nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji finansowej banków. Pogłębiły się procesy konsolidacyjne oraz restrukturyzacyjne. Zmniejszyła się liczba upadłości. W całym 1996 r. ogłoszono upadłość 31 banków, w tym:

- ❖ 1 w formie spółki akcyjnej,
- ❖ 30 banków spółdzielczych.

Tabela 1. Realizacja wypłat gwarancyjnych

	1995	1996
Liczba deponentów, którzy otrzymali wypłaty środków gwarantowanych	89.939	59.420
Kwota wypłacona deponentom (w mln PLN)	105,0	50,8
Wysokość środków przekazanych deponentom pochodzących z funduszy ochrony środków gwarantowanych utworzonych przez banki (w mln PLN)	85,8 ³⁾	47,3 ⁴⁾

W ciągu niepełnych dwóch lat działalności BFG, dzięki wprowadzeniu systemu gwarantowania depozytów, środki zdeponowane na rachunkach w bankach upadłych odzyskało (do wysokości limitów gwarancyjnych) 149.359 deponentów na ogólną sumę 155,8 mln PLN.

1.1.2. Źródła finansowania wypłat gwarancyjnych

Wypłaty gwarancyjne finansowane są ze środków przekazywanych przez banki uczestniczące w systemie gwarantowania depozytów. Każdy podmiot objęty systemem gwarantowania obowiązany jest tworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych na zaspokojenie roszczeń deponentów w przypadku spełnienia warunków gwarancji (upadłość banku) przez którykolwiek podmiot objęty tym systemem.

Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych – zgodnie z ustawą o BFG – ustalana jest jako iloczyn stawki w wysokości do 0,4% i sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach stanowiących podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej. Wyjątek zastosował ustawodawca w odniesieniu do banków PKO-BP, PeKaO SA i BGŻ SA (do 31.12.1999 r.) oraz banków spółdzielczych (do 31.12.1995 r.), dla których stawkę procentową ustalono na poziomie do 0,2%⁵⁾.

W pierwszych dwóch latach działalności BFG Rada Funduszu ustalała stawki procentowe tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych na maksymalnym poziomie przewidzianym ustawą. Wysokość ustalonej stawki wynikała z oceny skali zagrożeń upadłością. Sytuacja banków zawieszonych oraz realizujących programy naprawcze, a także banków, wobec których sądy ogłosiły upadłość, wyznaczała prawdopodobny poziom zaangażowania Funduszu w wypłaty środków gwarantowanych na rzecz deponentów.

Ponieważ w sektorze bankowym następowały procesy sanacyjne i zmniejszała się liczba upadłości, stawki tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych na rok 1997 zostały znacznie obniżone i uchwalone przez Radę w wysokości 0,18% i 0,12%.

Utworzenie funduszu nie stanowi kosztu dla podmiotu objętego systemem gwarantowania. Fundusz ochrony środków gwarantowanych do czasu realizacji

wypłat pozostaje w dyspozycji banków, które zgromadzone na nim środki lokują w skarbowych papierach wartościowych i bonach pieniężnych NBP. Do czasu „ciągnięcia” papiery wartościowe przynoszą bankom dochody z tytułu odsetek. „Ciągnięcia” środków na wypłaty dla deponentów następują sukcesywnie – w miarę podejmowania przez Zarząd BFG uchwał o realizacji gwarancji depozytów, określających wielkość wpłat przez banki na rachunek Funduszu. Dopiero z chwilą „ciągnięcia” następują obciążenia banku w kwocie przekazanej na rachunek BFG.

Koszty funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów powstają sukcesywnie w miarę przekazywania przez banki kwot na wypłatę środków gwarantowanych na podstawie uchwał Zarządu Funduszu o realizacji gwarancji deponentom banków, w stosunku do których sądy ogłosiły upadłość.

2. Działalność pomocowa BFG

Zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym obowiązującą w 1995 i 1996 r. środki uzyskane przez podmioty objęte systemem gwarantowania w wyniku udzielonych przez Fundusz pożyczek, poręczeń lub gwarancji⁶⁾ mogą być wykorzystane na samodzielną sanację banku o zagrożonej wypłacalności bądź na przejęcie lub zakup akcji/udziałów banku zagrożonego przez bank o dobrym standingu finansowym.

Ustawa uzależniła udzielenie przez Fundusz pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności od:

- ❖ przedstawienia wyników badania audytorskiego,
- ❖ pozytywnego zaopiniowania przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego planu wykorzystania pomocy finansowej,
- ❖ wykazania, że wysokość wnioskowanej pożyczki, gwarancji lub poręczenia jest niższa aniżeli łączna maksymalna kwota z tytułu gwarantowania środków zgromadzonych w tym podmiocie, liczona jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów banku, a w przypadku wnioskowania o udzielenie pomocy finansowej w celu połączenia z innym bankiem niższa aniżeli suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym,
- ❖ uprzedniego wykorzystania kapitału dotychczasowych właścicieli na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego.

Nowelizacja ustawy, która została uchwalona 20 lutego 1997 r., rozszerzyła zakres przedmiotowy pomocy dla banków znajdujących się w trudnościach finansowych o wykup przez BFG wierzytelności banków. Zmienione też zostały nieco warunki, jakie musi spełniać bank, aby ubiegać się o pomoc finansową. Zrezygnowano z konieczności przedstawiania wyników badań audytorskich na rzecz rozpatrywania jedynie sprawozdań finansowych. Ponadto Prezes NBP opiniuje program postępowania uzdrawiającego, a nie – jak dotąd – plan wykorzystania pomocy.

2.1. Warunki udzielania pomocy finansowej

Pożyczki z BFG udzielane są na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki.

W 1995 i 1996 roku oprocentowanie pożyczki wynosiło 1/3 stopy redyskonta weksli określonej przez Prezesa NBP i zmieniało się wraz ze zmianą tej stopy. Według stanu na koniec 1996 r., przy stopie redyskonta weksli wynoszącej 22% w stosunku rocznym, oprocentowanie pożyczek z BFG dla banków komercyjnych wynosiło 7,33%. Kierując się przesłankami społecznymi, dla banków spółdzielczych ustalono jeszcze bardziej korzystne warunki. Oprocentowanie pożyczki dla tej grupy banków wynosiło bowiem 0,8 wskazanej wyżej wielkości, czyli według stanu na koniec 1996 r. – 5,87%. Wielkość prowizji ustalono na 0,3% kwoty pożyczki. Łączny okres korzystania z pożyczki i okres jej spłaty wynosił do 10 lat. Wypłata pożyczki następowała jednorazowo lub w transzach. Naliczanie i pobieranie odsetek odbywało się w okresach kwartalnych, a spłaty pożyczki w ratach kwartalnych lub półrocznych. Dopuszczano także możliwość karencji w spłacie pożyczki.

W przyjętej przez Radę Funduszu, w końcu 1996 roku, uchwale określającej „Warunki i tryb udzielania pomocy bankom w roku 1997” przewidziano dalsze zwiększenie preferencji dla banków spółdzielczych. Oprocentowanie pożyczki obniżono do 0,5 z 1/3 stopy redyskonta weksli, natomiast prowizję do 0,1% udzielonej pożyczki.

Banki ubiegające się o pożyczkę przedkładają do BFG plan wykorzystania pomocy, informacje o sytuacji finansowej oraz projekcję kształtowania się sytuacji ekonomiczno-finansowej po uzyskaniu pomocy, która ma umożliwić przywrócenie wypłacalności.

Fundusz dokonuje oceny sytuacji banku z punktu widzenia możliwości osiągnięcia takich efektów pomocy, które pozwolą bankowi odzyskać wypłacalność. Równocześnie oceniana jest zdolność banku do spłaty pożyczki wraz z odsetkami w umownych terminach.

2.2. Założenia działalności pomocowej

Działalność pomocowa BFG opiera się na następujących założeniach:

- ❖ rygorystycznego przestrzegania zasady równości banków w dostępie do środków pomocowych oraz przejrzystości kryteriów i procedur przyznawania pomocy,
- ❖ możliwie szybkiego stawianie środków pomocowych do dyspozycji banku w celu minimalizowania strat, m.in. przez usprawnienie procedury decyzyjnej,
- ❖ wspierania procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych na drodze preferowania formy pomocy polegającej na przejęciu banku o zagrożonej wypłacalności przez bank silny,
- ❖ mobilizowania wnioskodawców do poszukiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego realizacji założonych programów naprawczych,

- ❖ zapewnienia wysokiej ekonomicznej efektywności pomocy m.in. na drodze uzgodnienia w umowach o udzielenie pomocy konkretnych przedsięwzięć zmierzających do trwałego odzyskania wypłacalności,
- ❖ synchronizowania pomocy, która może być udzielona zagrożonym bankom przez BFG, z równoczesnym wsparciem ze strony NBP (np. w formie zmniejszenia obciążenia rezerwą obowiązkową), Ministerstwa Finansów (np. w formie odroczenia płatności podatku dochodowego) i banków zrzeszających banki spółdzielcze.

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

BFG wystąpił do banków z ofertą współdziałania przy tworzeniu przez banki programów odzyskania wypłacalności i planów wykorzystania pomocy.

2.3. Skala i kierunki pomocy finansowej

Rok 1995 był pierwszym rokiem działania Funduszu. W roku tym podjęto jedną decyzję o udzieleniu pożyczki bankowi spółdzielczemu na przywrócenie wypłacalności w związku z przejęciem innego banku spółdzielczego. Zaawansowane zostały także prace nad wnioskiem Banku Zachodniego SA we Wrocławiu o przejęcie Bank Rozwoju Rolnictwa „Rolbank” SA w Poznaniu. Decyzja w tej sprawie została podjęta w styczniu 1996 r.

W 1996 roku Zarząd BFG rozpatrzył pozytywnie wszystkie wnioski skierowane do BFG przez banki, które spełniały ustawowe wymagania. W efekcie środków finansowe zostały przekazane dziewięciu bankom (łącznie 2 banki - uchwałą z 1995r.), w tym:

- ❖ 6 bankom (5 komercyjnym i 1 spółdzielczemu) na przejęcie innych banków;
- ❖ 3 bankom (1 komercyjnym i 2 spółdzielczym) na samodzielną sanację.

W odniesieniu do trzech banków, które wnioskowały o przyznanie pomocy w wysokości przekraczającej 5% środków funduszu pomocowego na 1996 r., decyzje te zostały podjęte po uzyskaniu opinii Rady Funduszu.

Niezależnie od przedstawionych wyżej 9 wniosków banków, które spełniły warunki ustawowe, w 1996 roku do BFG wpłynęły pisma ze strony 33 banków wyrażających zainteresowanie uzyskaniem pomocy finansowej, w tym:

- ❖ 28 na samodzielną sanację (7 z banków komercyjnych i 21 ze spółdzielczych);
- ❖ 3 na przejęcie innego banku (z banków komercyjnych);
- ❖ 2 na zakup akcji innych banków (z banków komercyjnych).

Pisma te nie mogły być potraktowane jako wnioski o udzielenie pomocy w rozumieniu ustawy i rozpatrzone przez Zarząd Funduszu, ponieważ banki nie przedłożyły audytu, pozytywnej opinii Prezesa NBP do planu wykorzystania

pomocy, informacji o wysokości środków gwarantowanych bądź informacji o sposobie pokrycia strat. Mimo że banki nie spełniły ustawowych warunków ubiegania się o pomoc z BFG, przekazane informacje zostały przeanalizowane i nawiązano bezpośrednie kontakty z tymi bankami.

2.4. Efekty działalności pomocowej

Ocena efektów działalności pomocowej oparta jest na założeniu, że gdyby nie pomoc finansowa Funduszu, nie nastąpiłyby połączenia banków, a banki samodzielnie się sanujące nie miałyby szans na kontynuację działalności.

Należy podkreślić, że pożyczka z BFG nie była jedyną formą pomocy dla banków, wsparcia udzielały również Narodowy Bank Polski i Ministerstwo Finansów.

Ocena skutków finansowych i ekonomicznych pomocy z BFG dokonana może być w dwóch płaszczyznach:

- ❖ bezpośrednich efektów finansowych,
- ❖ efektów rzeczowych.

Szacując efekty finansowe pomocy, uwzględniono wysokość środków gwarantowanych oraz środków nie podlegających gwarancjom BFG zgromadzonych w bankach, które uzyskały pożyczkę z Funduszu.

Wysokość środków gwarantowanych w tych bankach wynosiła 162,3 mln zł. Ponieważ banki te otrzymały zwrotną pomoc finansową, nie wystąpiła konieczność ciążenia z banków kwot na fundusz ochrony środków gwarantowanych. Kwota udzielonej pomocy była niższa o 33,1 mln zł od kwoty środków gwarantowanych.

Tabela 2. Zestawienie wysokości udzielonych pożyczek z wysokością środków gwarantowanych (w mln zł)

Cel pożyczki	Liczba pożyczek	Kwota udzielonych pożyczek	Wysokość środków gwarantowanych*	Różnica (2) - (1)
		(1)	(2)	
Przejęcie banku	6	99,9	101,2	1,3
Samodzielna sanacja	3	29,3	61,1	31,8
Razem	9	129,2	162,3	33,1

* Według danych przedstawionych we wnioskach banków.

W przypadku upadłości banku i wypłaty środków gwarantowanych tylko część deponentów odzyskuje zdeponowane środki i tylko do wysokości środków gwarantowanych. Środki pieniężne banków oraz spółek wykonujących czynności bankowe, towarzystw ubezpieczeniowych i Skarbu Państwa nie podlegają gwa-

rancjom Funduszu. Dochodzenie roszczeń od upadłego banku jest procesem długotrwałym i często, ze względu na brak środków, niemożliwe byłoby ich wyegzekwowanie z masy upadłości. Wysokość środków nie podlegających gwarancjom w bankach, które uzyskały pomoc z Funduszu, wynosiła 282,3 mln zł. Kwota udzielonej pomocy była ponad dwukrotnie niższa niż wysokość środków nie podlegających gwarancjom BFG.

Tabela 3. Zestawienie wysokości środków gwarantowanych i środków nie podlegających gwarancjom Funduszu (w mln zł)

Cel pożyczki	Wysokość środków gwarantowanych przez Fundusz	Wysokość środków nie podlegających gwarancjom Funduszu	W tym:		
			Depozyty podmiotów nie-finansowych i budżetów gmin	Lokaty innych banków	Środki Skarbu Państwa
		(1)+(2)+(3)*	(1)	(2)	(3)
Przejęcie (łącznie się) banków	101,2	160,1	129,7	0,7	29,7
Samodzielna sanacja	61,1	122,2	83,6	38,6	0,01
Razem	162,3	282,3	213,3	39,3	29,7

* Według danych przedstawionych we wnioskach banków.

Szacunki wskazują, że pomoc Funduszu w wysokości 129,2 mln zł przyczyniła się do uratowania środków klientów banków łącznie w wysokości 444,6 mln zł.

Oprócz możliwych do ustalenia skutków finansowych w postaci przewidywanych wypłat środków gwarantowanych i utraty części zdeponowanych środków przekraczających kwotę gwarantowaną oraz całości środków przez podmioty, których środki nie podlegają gwarancjom Funduszu, należy mieć na względzie również osiągnięte efekty rzeczowe.

W szczególności można do nich zaliczyć:

- ❖ utrzymanie sieci placówek bankowych,
- ❖ utrzymanie miejsc pracy,
- ❖ utrzymanie dostępu do usług bankowych na danym terenie poprzez kontynuację działalności bankowej,
- ❖ poprawę jakości świadczonych usług.

Na podstawie przedstawionych danych można uznać, że działania pomocowe BFG przyczyniły się m.in. do utrzymania ponad 70 placówek bankowych oraz około 1400 miejsc pracy. Wskazuje to na wysoką efektywność pomocy udzielanej przez BFG. Włączenie się BFG w proces uzdrawiania gospodarki banku stanowi

Tabela 4. Liczba jednostek organizacyjnych i zatrudnienie w przejętych oraz samodzielnie się sanujących bankach

Cel pożyczki	Liczba jednostek organizacyjnych	Liczba zatrudnionych
Przejęte banki spółdzielcze	13	214
Przejęte banki komercyjne	48	645
Przejęcia razem	61	859
Samodzielna sanacja – banki spółdzielcze	2	48
Samodzielna sanacja – banki komercyjne	10	459
Samodzielna sanacja razem	12	507
Razem	73	1.366

czynnik stabilizujący sektor bankowy i wzmacniający zaufanie społeczeństwa do instytucji finansowych.

2.5. Monitorowanie sytuacji banków korzystających z pomocy

Na bieżąco prowadzona była ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej banków, którym została udzielona pomoc, oraz analiza stopnia realizacji planów wykorzystania pomocy. Źródłem danych do utworzonej bazy danych jest obowiązująca sprawozdawczość miesięczna, a także dokumenty i informacje przekazywane okresowo przez bank, np. kwartalne sprawozdania z realizacji planu wykorzystania pomocy. Informacje w bazie danych są uzupełniane sukcesywnie w miarę ich wpływu do Funduszu.

Zgodnie z przyjętym założeniem, proces monitorowania sytuacji banku, któremu udzielono pożyczki, rozpoczyna się w momencie zawarcia z tym bankiem stosownej umowy i uruchomienia środków pomocowych.

Na podstawie przeprowadzonych analiz dotyczących kształtowania się sytuacji w bankach, które w 1996 roku korzystały z pomocy BFG, wynika, że zwiększyły one poziom swojej aktywności i osiągnęły poprawę wyników finansowych, co stwarza perspektywę terminowej realizacji spłat pożyczek, a przede wszystkim osiągnięcia celu, który przyświecał udzieleniu tych pożyczek.

Wyniki finansowe osiągnięte w 1996 roku przez banki korzystające z pomocy BFG były dodatnie i stanowiły kwotę 1.855,8 mln zł (w tym 10,9 mln zł przypada na banki spółdzielcze). Wyniki te były nominalnie wyższe o 24% niż w 1995 roku, realnie natomiast o 5,3%.

Wyniki finansowe netto osiągnięte przez te banki wynosił 601,1 mln zł. Nominalny przyrost wyników netto wyniósł 46%, co w ujęciu realnym daje 25,6%.

Przyrost funduszy własnych netto odnotowano w 8 bankach. W 3 bankach (jednym komercyjnym i dwóch spółdzielczych) występowały nadal ujemne fundusze, tym niemniej w każdym z nich kwota ujemnych funduszy zmniejszyła się. Na koniec 1996 roku fundusze własne w 9 bankach osiągnęły poziom 1.687,5 mln zł (w tym 2,7 mln zł w bankach spółdzielczych). Przyrost funduszy własnych netto wyniósł nominalnie we wszystkich bankach 27,4%, zaś realnie 7,5%.

Ogólnie sytuację finansową banków korzystających z pomocy BFG i objętych systemem monitorowania można ocenić pozytywnie. Banki te generowały zyski, wykazując się dynamiką wzrostu wskazującą na stabilność i możliwości rozwoju.

3. System gromadzenia i analizy informacji o bankach

Na mocy ustawy o BFG (art. 38) podstawowe informacje o bankach otrzymywane są przez Fundusz z Narodowego Banku Polskiego.

Istotne uzupełniające źródło informacji stanowią banki zrzeszające banki spółdzielcze.

Tworzony w Funduszu system gromadzenia i analizy informacji o bankach służy realizacji dwóch zadań:

- ❖ informowaniu o bieżącej kondycji ekonomicznej poszczególnych banków i ich grup;
- ❖ informowaniu o możliwym rozwoju sytuacji w poszczególnych bankach; zadanie to jest realizowane w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania.

Prace nad systemem wczesnego ostrzegania są prowadzone od utworzenia Funduszu. W konstrukcji systemu została wykorzystana metoda wskaźnikowa. Każdy bank jest opisywany przez zestaw kilkunastu tzw. wskaźników szczegółowych o kluczowym znaczeniu dla oceny jego sytuacji. Wskaźniki te są podzielone na cztery grupy: efektywności, płynności i wypłacalności, jakości portfela aktywów oraz dynamiki i struktury. Dla każdego ze wskaźników został przyjęty system „wyceny” jego poziomu oraz zmienności tego poziomu. Wycena ma charakter punktowy i jest przeprowadzana na podstawie znajomości rozkładu zmienności poziomów poszczególnych wskaźników w bankach.

Grupy wskaźników szczegółowych tworzą tzw. wskaźnik syntetyczny, za którego pomocą – w postaci jednej liczby – jest oceniana kondycja ekonomiczna każdego banku. Ostatecznym rezultatem jest lista rankingowa banków ustalana według poziomu wskaźnika syntetycznego, który można interpretować jako miarę prawdopodobieństwa upadłości banku.

Opisany wyżej system wczesnego ostrzegania dotyczy banków komercyjnych, w przypadku których Fundusz dysponuje wystarczającymi informacjami. Dla banków spółdzielczych, w których przypadku zakres informacji jest znacznie ograniczony, system wczesnego ostrzegania jest skonstruowany w sposób prostszy. Wykorzystana została w nim tzw. metoda dyskryminacyjna oparta na jednym wskaźniku. Istotą tej metody stanowi ustalenie zależności między poziomem wskaźnika a upadłością banku. Dzięki temu jest możliwe wychwycenie

banków zagrożonych upadłością jako podobnych z punktu widzenia badanego wskaźnika do banków, które faktycznie upadły.

Sprawność systemu wczesnego ostrzegania ma zasadnicze znaczenie dla prowadzonej przez Fundusz długookresowej polityki w stosunku do banków, ponieważ system ten ma umożliwić:

- ❖ oszacowanie wielkości potencjalnych wypłat na rzecz deponentów środków pieniężnych w bankach, które upadły, czyli oszacowanie poziomu stawki procentowej tworzenia przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych;
- ❖ oszacowanie poziomu zagrożeń banków niewypłacalnością w celu określenia niezbędnego poziomu funduszu pomocowego, czyli obowiązkowej opłaty rocznej banków.

Wczesne wykrycie zagrożenia banku niewypłacalnością pozwoli Funduszowi podjąć w stosunku do niego stosowne przedsięwzięcia. W szczególności ważne będzie rozstrzygnięcie kwestii, na ile udzielenie bankowi pożyczki pozwoli mu na skuteczną realizację programu sanacji.

Jednocześnie system wczesnego ostrzegania pozwoli uzyskiwać obraz ogólnej sytuacji sektora bankowego i tendencji jej rozwoju. Na tej bazie będzie możliwe sporządzanie przez Fundusz regularnych raportów o sektorze bankowym. Przy sporządzaniu takich raportów – oprócz informacji dostarczanych przez system wczesnego ostrzegania – będą wykorzystywane dodatkowe informacje dotyczące ogólnego rozwoju gospodarczego oraz zmian instytucjonalnych gospodarki dotyczących sektora bankowego.

4. Perspektywy rozwoju działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przyszłości kształtować się będzie pod wpływem różnorodnych czynników, a w szczególności: rozwoju sytuacji finansowej w sektorze bankowym, zmian w systemie regulacji prawnych oraz tempa procesu dostosowywania się gospodarki polskiej do standardów Unii Europejskiej. Duże znaczenie mieć będzie wcielanie w życie rządowej strategii umacniania polskiego systemu bankowego, dążenie środowiska bankowego i władz państwowych do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego i podwyższenia wiarygodności banków w społeczeństwie.

Wszystkie te czynniki wskazują na perspektywę rozszerzania się pola działalności oraz rosnące znaczenie funkcji wypełnianych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Wiele oczywiście zależeć będzie od inicjatywy samego Funduszu, a zwłaszcza jego zdolności do sprostania nowym wyzwaniom.

Tendencje rozwojowe sektora bankowego, a w szczególności nasilanie się konkurencji na rynku finansowym zarówno ze strony innych banków, w tym przede wszystkim zagranicznych, oraz pozabankowych instytucji finansowych, wskazują, że w niedalekiej perspektywie należy się liczyć z trudnościami finan-

sowymi wielu banków, towarzyszącymi z reguły procesowi dostosowywania się do nowych wymagań rynku. Zjawiska te już dają o sobie znać. Jednocześnie zwiększają się także zdolności banków do przeciwstawiania się zagrożeniom, m.in. przez lepsze przewidywanie przyszłości i podwyższenie jakości zarządzania, dywersyfikację produktów i rozwój działalności usługowej, politykę kapitałową oraz procesy konsolidacyjne. Między innymi dzięki postępowi osiągniętemu w tych dziedzinach zmniejszyła się i zmniejszać się będzie skala upadłości banków. Wzrasta natomiast zapotrzebowanie na działania i pomoc finansową mającą na celu zapobieganie zagrożeniom załamania finansowego. Jest to istotna okoliczność kształtująca perspektywę rozwoju działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Już w 1996 r. zaznaczyło się zjawisko przemieszczania się głównego punktu ciężkości w działalności Funduszu z realizacji gwarancji depozytów na działalność pomocową, wspieranie finansowe banków o zagrożonej wypłacalności. Wiele wskazuje, że jest to tendencja trwała. Przemieszczanie się funkcji BFG w kierunku działalności pomocowej nie umniejsza gotowości Funduszu w zakresie szybkiej i sprawnej realizacji zadania wypłaty depozytów gwarantowanych.

Nowelizacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 20 lutego 1997 r. rozszerzyła m.in. wachlarz form działalności pomocowej Funduszu o uprawnienie do obrotu wierzytelnościami banku o zagrożonej wypłacalności. Wprowadzenie do praktyki tej formy działalności pomocowej wymaga rozstrzygnięcia wielu istotnych kwestii o charakterze ekonomicznym, prawnym i operacyjnym. Podjęte zostały w tej dziedzinie odpowiednie prace merytoryczne, których celem jest określenie optymalnej formy prawno-organizacyjnej, szczegółowych zasad oraz zakresu i trybu obrotu wierzytelnościami. Nowa forma pomocy finansowej powinna być wprowadzona do praktyki Funduszu w drugiej połowie 1997 r. Pozwoli to na większe uelastycznienie funduszu pomocowego i bardziej efektywne wykorzystanie środków.

Dokonane w ramach nowelizacji ustawy o BFG podniesienie poziomu kwoty gwarantowanej do 4.000 ECU od dnia 1 lipca 1997 roku i 5.000 ECU od 1 stycznia 1998 otwiera perspektywę zwiększenia kwoty środków gwarantowanych przypadających na jednego deponenta do wielkości 20.000 ECU obowiązującej w Unii Europejskiej. Wydaje się że wszech miar uzasadnione i możliwe osiągnięcie tej granicy w okresie do 2000 roku.

Przez pryzmat dostosowywania regulacji polskich do standardów europejskich należy ocenić już dokonane zmiany ustawowe skracające czas niedostępności wkładu dla deponenta, licząc od zawieszenia banku, poprzez jego upadłość do wypłaty kwot gwarantowanych.

Pierwsza faza realizacji ustawowych zadań Funduszu wiązała się ze stosunkowo dużymi obciążeniami finansowymi banków. Zakłada się, że obciążenia te będą się stopniowo zmniejszać. Już na 1997 r. stawka wpłat na fundusz ochrony środków gwarantowanych została obniżona z 0,40% do 0,18% wielkości depozytów, a dla PKO-BP, Pekao SA oraz BGŻ SA, odpowiednio, z 0,20% do 0,12%. Zgodnie z dokonaną nowelizacją ustawy o BFG, poczynając od 1998 r. nastąpi

istotne zmniejszenie obciążenia banków składką na fundusz pomocowy. Wiąże się to zarówno ze zmniejszeniem podstawy naliczania tej składki, jak i z przyjęciem zasady, że 30% należnej kwoty na fundusz pomocowy wnosić będzie Narodowy Bank Polski.

Ocenia się, że możliwe i celowe jest przyjęcie kursu na systematyczne zwiększanie stopnia samofinansowania działalności pomocowej Funduszu. W okresie najbliższych 5–6 lat rozpoczną się stosunkowo wysokie spłaty pożyczek udzielonych przez BFG w 1996 i 1997 r., które będą mogły być wykorzystane na pomoc finansową dla banków. Ponadto zakłada się, że w miarę postępującej stabilizacji sektora bankowego i rozszerzania form działalności Funduszu możliwe będzie stopniowe zbliżanie warunków finansowych udzielania pomocy przez BFG do warunków rynkowych.

W świetle dotychczasowych doświadczeń oraz tendencji występujących w systemie bankowym należy uznać, że nadal powinna być preferowana pomoc w formie wspierania przejmowania banków o zagrożonej wypłacalności przez banki charakteryzujące się dobrą kondycją ekonomiczną i perspektywami rozwojowymi. Działalność Funduszu w coraz większym stopniu powinna nabierać cech działalności o charakterze restrukturyzacyjno-konsolidacyjnym.

Istotnym działaniem w zapobieganiu zagrożeniom wypłacalności banków było podjęcie przez Fundusz działalności informacyjnej oraz konsultacyjnej. Pod tym kątem tworzona jest baza informacyjna oraz prowadzone prace analityczne i metodologiczne, a także nabór i szkolenie pracowników Funduszu.

Ważną sprawą jest dostosowanie zasad i form współpracy BFG z Narodowym Bankiem Polskim i strukturami zrzeszeniowymi w bankowości spółdzielczej do nowych regulacji prawnych. Szczególnie istotne jest ukształtowanie formuły działania BFG w stosunku do banków spółdzielczych w okresie po pełnym wprowadzeniu w życie przepisów ustawy o restrukturyzacji BGŻ i banków spółdzielczych, kiedy płynność finansowa i wypłacalność podstawowych jednostek bankowości spółdzielczej będzie z mocy prawa zapewniana przez banki regionalne.

Potrzebne będzie również uwzględnienie w działalności BFG nowych tendencji rozwojowych w strukturze podmiotowej sektora bankowego, jak np. tworzenie grup kapitałowych, holdingów oraz wypracowanie kryteriów i metod oceny ekonomicznej efektywności pomocy finansowej wspierającej przejmowanie nie tylko całości, lecz także części przedsiębiorstwa bankowego, co explicite zostało dopuszczone w ramach nowelizacji ustawy o BFG.

Skuteczne wykonywanie zadań Funduszu w nowych uwarunkowaniach ekonomicznych i legislacyjnych wymagać będzie ścisłego współdziałania BFG ze środowiskiem bankowym oraz jego organizacją – Związkiem Banków Polskich.

(opr. T.O.)

Przypisy

- ¹⁾ Na podstawie sprawozdań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z działalności w 1995 i 1996 r.
- ²⁾ Różnica między wysokością środków wypłaconych deponentom a wysokością środków przekazanych przez BFG (19,2 mln PLN) wynikała z pokrycia części wypłat środkami płynnymi pozostającymi w dyspozycji syndyków.
- ³⁾ Różnica między wysokością środków wypłaconych deponentom a wysokością środków przekazanych przez BFG (3,5 mln PLN) wynikała z pokrycia części wypłat środkami płynnymi pozostającymi w dyspozycji syndyków (3,1 mln PLN) oraz środkami odzyskanymi przez BFG z mas upadłości banków (0,4 mln PLN).
- ⁴⁾ Nowelizacja ustawy o BFG stawkę procentową dla ww. 3 banków ustala na poziomie 0,5 stawki dla banków pozostałych.
- ⁵⁾ Nowelizacja ustawy 20 lutego 1997 r. oprócz dotychczasowych form pomocy wprowadziła możliwość nabywania przez Fundusz wierzytelności banków jako dodatkową formę pomocy, patrz dalej „C. Nowe idee i rozwiązania”.

NOWELIZACJA USTAWY O BANKOWYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM

Pierwszy okres działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ujawnił wiele problemów wynikających z niedoskonałości ustawy z 14 grudnia 1994 roku. Już 27 października 1995 roku Rada Funduszu skierowała do prezesa Rady Ministrów projekt nowelizacji ustawy o BFG z prośbą o wykorzystanie do jej uchwalania „szybkiej ścieżki legislacyjnej”.

Pilność tej sprawy związana była zarówno z koniecznością zmian w przepisach ogólnych i rozwiązaniach instytucjonalno-organizacyjnych, jak również w przepisach dotyczących gwarantowania środków pieniężnych oraz działalności pomocowej. Szczególne komplikacje wiązały się z niedostateczną precyzją pojęcia „deponent”, czy „aktywa ważone ryzykiem”. Nieścisłości te prowadziły do istotnych różnic interpretacyjnych, co utrudniało współpracę funduszu z deponentami, syndykami i bankami.

Innym istotnym powodem nowelizacji ustawy była konieczność podwyższenia kwoty gwarantowanej i zbliżenia się tym samym do wielkości rekomendowanych przez Unię Europejską. Równie ważne było stworzenie warunków dla samodzielniejszej i tym samym skuteczniejszej działalności pomocowej BFG.

20 lutego 1997 roku Sejm RP uchwalił Ustawę o zmianie ustawy o BFG¹⁾.

Zmiany w zakresie gwarantowania depozytów

Najbardziej istotną zmianą w dziedzinie działalności gwarancyjnej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego było podwyższenie kwoty gwarancji. Od 1 lipca 1997 roku 90-procentowe gwarancje obejmują kwoty do 4000 ECU, a od 1 stycznia 1998 roku – kwoty do 5000 ECU. Zachowana zostanie przy tym zasada pokrycia 100-procentową gwarancją wielkości do 1000 ECU.

Jak wspomniano, ważną nieścisłością pierwotnej ustawy była nieprecyzyjna definicja „deponenta”. Według dokonanej nowelizacji deponent to „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, będąca stroną umowy imiennego rachunku bankowego, jak również jednostka organizacyjna, dla której bank prowadzi odrębny rachunek imienny”. Uwzględniając fakt, że banki prowadzą dla jednostek organizacyjnych osób prawnych odrębne rachunki rozszerzono gwarancje również na tego typu instytucje, czyli szkoły, gminne jednostki pomocnicze, oddziały, stowarzyszenia. Równocześnie jednoznacznie przesądzono, że w przypadku prowadzenia przez bank rachunku dla kilku osób, czyli rachunku wspólnego, deponentem jest każda z tych osób. Natomiast w przypadku rachunku dla spółki cywilnej, jawnej lub komandytowej deponentem jest ta spółka.

Z kwestią gwarantowania depozytów wiąże się także dokonywanie przez deponentów cesji części swoich wierzytelności już w okresie zawieszenia banku.

Takie działania znacznie zwiększają obciążenia BFG, a zatem i całego systemu bankowego. Prowadzą one bowiem do rozpraszania depozytów na większą liczbę mniejszych – do kwoty 3000 ECU, objętych gwarancją BFG. Sąd Najwyższy wyrokiem z 5 listopada 1996 roku podzielił stanowisko Funduszu, iż przelewy wierzytelności dokonane w okresie zawieszenia działalności banku nie mogą rozszerzać odpowiedzialności gwarancyjnej BFG. Odpowiedni zapis w znowelizowanej ustawie stanowi, że gwarancją objęte są środki pieniężne zgromadzone w banku według stanu na dzień zawieszenia działalności banku, z uwzględnieniem wypłat dokonanych w trybie art. 109 ustawy – Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. oraz należnych odsetek naliczonych do dnia spełnienia gwarancji.

W znowelizowanej ustawie nastąpiło rozszerzenie oraz uściślenie kryteriów zaliczenia członków kierownictwa banku do kręgu osób wyłączonych z gwarancji BFG. Takim kryterium będzie także czas sprawowania funkcji w stosunku do daty zawieszenia banku.

Ważną poprawką było również doprecyzowanie szczegółów współpracy BFG z syndykami. W ścisły sposób określone zostały obowiązki i tryb postępowania syndyka w toku przygotowania listy deponentów upadłego banku oraz wzajemne relacje między syndykiem a BFG. Określone zostały nieprzekraczalne terminy poszczególnych operacji warunkujących wypłatę środków gwarantowanych deponentom. Powinno to przyczynić się do usprawnienia procesu realizacji gwarancji, a w ostatecznym rachunku do wydatnego skrócenia czasu oczekiwania deponentów na odzyskanie wkładów w wielkości gwarantowanej.

Zmiany w zakresie działalności pomocowej BFG

W dziedzinie finansowego sanowania banków o zagrożonej wypłacalności zmiany ustawowe dotyczą zarówno zasad tworzenia funduszu pomocowego, jak i kierunków jego wykorzystania oraz trybu i procedury podejmowania decyzji przez organa Funduszu.

Na skutek niedostatecznej precyzji zapisów ustawy przed nowelizacją występowała rozbieżność poglądów między BFG, NBP i Ministerstwem Finansów z jednej strony a Bankiem Handlowym SA z drugiej co do interpretacji kategorii „suma aktywów ważonych ryzykiem”. Sformułowanie przyjęte w ramach nowelizacji ustawy stanowiące, że suma aktywów ważonych ryzykiem jest to suma aktywów bilansowych oraz zobowiązań pozabilansowych, którym Prezes NBP nadaje na podstawie odrębnych przepisów wyrażoną procentowo wagę ryzyka, jest tożsame ze stanowiskiem wyrażonym wcześniej przez BFG, wspieranym przez NBP i Ministerstwo Finansów.

Kierując się intencją promocji rozwoju nowoczesnych instrumentów finansowych, dokonano zróżnicowania stawki opłaty rocznej. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą, banki wnoszą na fundusz pomocowy opłaty roczne według stawki nie przekraczającej 0,4% w odniesieniu do sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem, oraz według stawki nie przekraczającej 0,2% w odniesieniu do pozostałych zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem.

Przyjęto również, że opłaty rocznej nie uiszcza się od „linii kredytów przyrzeczonych”, przez które należy rozumieć kwotę zobowiązania banku do udzielania kredytu pomniejszoną o kwotę jego wykorzystania.

Od 1 stycznia 1998 roku opłaty na fundusz pomocowy będą natomiast mniejsze o 30% od wielkości wynikającej z iloczynu stawki opłat i sumy aktywów wazonych ryzykiem. Kwotę z tytułu pomniejszenia wpłat banków na rzecz Funduszu wnosić będzie NBP. W ten sposób zapoczątkowane zostało urzeczywistnianie wielokrotnie wysuwanego postulatu przez środowisko bankowe, aby bank centralny w znaczącym stopniu partycypował w kosztach uzdrawiania i konsolidacji banków zagrożonych upadłością.

W ramach nowelizacji ustawy rozszerzono również wachlarz metod działalności pomocowej BFG. Dopuszczono mianowicie do możliwości nabywania przez Fundusz wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności oraz dokonywania nimi obrotu. Forma organizacyjno-prawna, szczegółowe zasady, zakres i tryb obrotu przez Fundusz wierzytelnościami zostaną określone w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów na uzgodniony wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów. Na mocy znowelizowanej ustawy o BFG zakup wierzytelności stać ma się nową, uzupełniającą formą pomocy dla banków o zagrożonej wypłacalności. Jest to istotne wzbogacenie form działalności pomocowej, szczególnie użyteczne w przypadku banków charakteryzujących się portfelem wysokiej jakości aktywów. Popadłszy w trudności, będą one mogły je zbywać na rzecz BFG ze znacznie mniejszym dyskontem aniżeli byłoby to możliwe na rynku wierzytelności.

Jednoznacznie uregulowana została kwestia definicji przejęcia banku. Zgodnie ze zmianami przez pojęcie to rozumieć należy zarówno przejęcie (nabycie) przedsiębiorstwa bankowego w całości, jak i jego części. Ma to istotne znaczenie dla elastyczniejszego kształtowania pomocy dla banków zagrożonych niewypłacalnością oraz restrukturyzacji banków. Często bowiem dla poprawy sytuacji finansowej banku wystarczy sprzedaż tylko części sieci lub niektórych biur, przy zachowaniu podmiotowości banku.

Dla wielu banków duże znaczenie może mieć nowelizacja przepisu określającego warunki udzielenia pomocy. Warunek o konieczności przedstawienia wyników badania audytorskiego zastąpiono uznaniem przez Zarząd Funduszu przedstawionych przez bank wyników badania sprawozdania finansowego, dotyczącego jego działalności. Największe znaczenie poprawka ta będzie miała dla banków spółdzielczych. Z praktyki wiadomo bowiem, że koszty badania audytorskiego w licznych przypadkach przekraczały możliwości finansowe banku starającego się o pomoc. Było to ponadto wymaganie nadmierne w stosunku do rzeczywistych potrzeb rozpoznania stanu finansowego banku.

Istotne zmiany usprawniające działalność pomocową Funduszu dotyczą także procedury decyzyjnej w tej dziedzinie. Do tej pory udzielanie przez BFG pomocy finansowej bankowi o zagrożonej wypłacalności uzależnione było od pozytywnego zaopiniowania planu wykorzystania tej pomocy przez NBP. Oznaczało to w praktyce przejęcie przez bank centralny odpowiedzialności za trafność

decyzji pomocowych. To z kolei powadziło do konieczności dokonywania wielorakich i czasochłonnych uzgodnień między NBP a BFG. W rezultacie cały proces decyzyjny ulegał dużemu opóźnieniu. Obecnie odstąpiono od warunku przedkładania przez bank ubiegający się o uzyskanie pomocy pozytywnej opinii Prezesa NBP o planie jej wykorzystania. Wprowadzono w to miejsce zapis, iż warunkiem udzielenia pomocy jest przedstawienie przez bank wnioskujący pozytywnej opinii Prezesa NBP o programie postępowania uzdrawiającego banku.

Opracowała: Beata Zdanowicz

Przypis

- ¹⁾ Tekst znowelizowanej ustawy opublikowany został w kwartalniku „Prawo Bankowe” 2/1997.

WPLYW PROJEKTOWANYCH ZMIAN PRAWA BANKOWEGO NA BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE I STABILNOŚĆ POLSKIEGO SYSTEMU BANKOWEGO

I. Uwagi wstępne

1. Bezpieczeństwo finansowe i stabilność należą do kluczowych problemów sektora bankowego. W dokumencie pt. „Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce”, opracowanym w maju 1996 r. przez Ministerstwo Finansów, we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, wzmocnienie bezpieczeństwa tego systemu oraz podwyższenie jego kapitalizacji zaliczono do podstawowych przesłanek rozwoju „silnego, zróżnicowanego i efektywnego systemu finansowego, zdolnego do sprawnej realizacji funkcji gromadzenia oszczędności i ich efektywnej alokacji (...) oraz skutecznego konkutowania z zagranicznymi instytucjami finansowymi, zwłaszcza w kontekście mającej nastąpić pełnej liberalizacji w sferze usług finansowych, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej”. Cel ten ma być osiągany za pomocą wielorakich działań, w tym na drodze stanowienia aktów normatywnych dotyczących poszczególnych segmentów systemu bankowego. Wśród tych aktów pozycja nadrzędna przypada ustawie – Prawo bankowe.

Jak wiadomo, uchwalona w dniu 31 stycznia 1989 r. – i następnie wielokrotnie nowelizowana – ustawa – Prawo bankowe generalnie nie spełnia należycie wymogu dostosowania do obecnie istniejących i przyszłych warunków polskiej gospodarki, w związku z czym powinna być zastąpiona nową ustawą. Prace nad przygotowaniem projektu takiej ustawy trwają od kilku lat. Ostatnia wersja projektu została opracowana w marcu 1997 r. i przyjęte w niej rozwiązania stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

2. Na poziom bezpieczeństwa finansowego i stabilność systemu bankowego wpływa wiele czynników, przy czym ich część nie poddaje się reglamentacji

prawnej (np. racjonalizacja kosztów) lub jest kształtowana aktami prawnymi nie należącymi do prawa bankowego (np. prawne formy zabezpieczenia wierzytelności banku). W samej ustawie – Prawo bankowe, jak również w projekcie nowej ustawy – Prawo bankowe znajdują się przepisy bezpośrednio i pośrednio wpływające na kształtowanie się poziomu bezpieczeństwa osiąganego w działalności banku oraz w funkcjonowaniu systemu bankowego. Narzuca to konieczność dokonania wyboru zagadnień, które ze względu na przedmiotowy zakres referatu wymagają uwzględnienia. Do tej grupy zaliczono i objęto referatem następujące zagadnienia:

- ❖ *wymagania kapitałowe obowiązujące przy tworzeniu banku oraz w czasie jego działalności,*
- ❖ *wymagania obowiązujące przy podejmowaniu działalności przez bank,*
- ❖ *grupowanie i łączenie banków,*
- ❖ *limity w działalności kredytowej i inwestycyjnej banku,*
- ❖ *inne normy ostrożnościowe,*
- ❖ *zabezpieczenie wierzytelności banku,*
- ❖ *tryb egzekwowania wierzytelności banku,*
- ❖ *zasady wykonywania nadzoru bankowego,*
- ❖ *postępowanie naprawcze oraz relacja pomiędzy tym postępowaniem a działaniami pomocnymi.*

Taki wybór nie oznacza niedocenienia innych czynników mających wpływ na bezpieczeństwo finansowe i stabilność systemu bankowego, pominiętych z uwagi na ramy referatu.

3. Wielość zagadnień wymagających zaprezentowania stwarza konieczność ograniczonego posługiwania się metodą analizy tekstu projektu ustawy oraz porównywania go z prawem Unii Europejskiej.

II. Tworzenie i grupowanie banków

1. Wstępnym warunkiem bezpieczeństwa ekonomicznego banku jest poziom jego funduszy własnych. Pełnią one kilka funkcji, wśród których należy wyróżnić zwłaszcza możliwość amortyzowania strat, co służy ochronie zgromadzonych depozytów, wywieranie bezpośredniego wpływu na skalę prowadzonej działalności oraz dostarczanie środków finansowania prowadzonej działalności¹⁾. Wynika stąd konieczność egzekwowania wymagań, którym ma odpowiadać bank w tej dziedzinie od chwili jego utworzenia, poprzez cały okres działalności.

Druga Dyrektywa Bankowa z dnia 15 grudnia 1989 r.²⁾ sformułowała w tym zakresie następujące zasady:

- 1) władze kraju członkowskiego nie będą udzielać autoryzacji w przypadkach, gdy kapitał wyjściowy (założycielski) jest mniejszy niż 5 mln ECU, a w przypadku konkretnych rodzajów instytucji kredytowych nie będzie mniejszy niż 1 mln ECU (art. 4 ust. 1 i 2),

- 2) fundusze własne instytucji kredytowych nie mogą w czasie prowadzenia działalności ulec zmniejszeniu poniżej wartości kapitału wyjściowego określonego w art. 4 (art. 10 ust. 1),
- 3) państwo członkowskie może zdecydować, że instytucje kredytowe istniejące w momencie wprowadzania Dyrektywy w życie mogą kontynuować działalność, mimo że ich fundusze własne nie osiągają poziomu kapitałów wyjściowych określonych w art. 4. W takim przypadku fundusze własne tych instytucji nie mogą ulec zmniejszeniu poniżej najwyższego poziomu osiągniętego po dacie wejścia Dyrektywy w życie (art. 10 ust. 2),
- 4) jeżeli w przypadkach, o których mowa w pkt. 2 i 3 fundusze własne instytucji kredytowej powinny być zmniejszone, kompetentne władze mogą, jeżeli okoliczności to usprawiedliwiają, dać instytucji ograniczony okres, w którym będzie ona mogła poprawić swoją sytuację lub zaprzestać prowadzenia działalności (art. 10 ust. 5).

Projekt ustawy – Prawo bankowe jako generalną stanowi zasadę, że wielkość funduszy własnych tworzonego banku „powinna być dostosowana do rodzaju czynności bankowych przewidzianych do wykonywania i do rozmiaru zamierzonej działalności” (art. 27 ust. 1 pkt. 1 lit. a). Szczegółowe wymagania dotyczące wyposażenia banku w kapitał założycielski ma ustalić Prezes Narodowego Banku Polskiego w zarządzeniu wydanym w uzgodnieniu z Ministrem Finansów. Ustawa sama ma uregulować następujące kwestie szczegółowe:

- 1) jeden założyciel oraz grupa założycieli pozostających w stosunku dominacji i zależności nie może wnieść wkładu pieniężnego większego niż połowa kapitału założycielskiego (ograniczenie to nie dotyczy przypadków tworzenia banku państwowego oraz banku, którego założycielem jest inny bank),
- 2) część kapitału założycielskiego może być wniesiona w postaci wyposażenia i nieruchomości, z tym że wkład niepieniężny nie może przekraczać 15% kapitału założycielskiego oraz wkład ten nie powiększa kapitału wnoszonego w formie pieniężnej, który nie może być niższy od kwoty określonej zarządzeniem Prezesa NBP,
- 3) kapitał założycielski nie może pochodzić z pożyczki, kredytu lub ze źródeł, które nie są udokumentowane.

Nie jest jasne na tle projektu, czy i w jakim zakresie wymagania kapitałowe obowiązujące przy tworzeniu banku wiążą w toku jego działalności. Art. 135 ust. 3 stanowi, że ograniczenie działalności banku lub uchylenie zezwolenia na utworzenie banku „może nastąpić” w razie stwierdzenia, że bank przestał spełniać warunki wymagane do utworzenia banku. Z kolei art. 144 ust. 2 upoważnia Prezesa NBP do podjęcia decyzji o przejęciu banku przez inny bank lub o likwidacji banku, jeżeli wystąpiły okoliczności grożące niewypłacalnością banku „lub obniżeniem sumy funduszy własnych banku w takim stopniu, że nie byłyby spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu banku”.

Jak z powyższego wynika, funkcja regulacyjna ustawy w tym zakresie ma być stosunkowo nieznaczna. Ustawa nie ustanowi minimum wymagań kapitałowych, mających obowiązywać przy tworzeniu oraz w czasie działalności banku, nie sprecyzuje kryteriów, którymi ma kierować się Prezes NBP przy wydawaniu zarządzenia wykonawczego, do swobodnego uznania Prezesa NBP pozostawi sposób reagowania na przypadki obniżenia sumy funduszy własnych poniżej poziomu obowiązującego przy tworzeniu banku. Pominięta została ponadto sprawa zmienności ustalonych standardów kapitałowych. Pod wpływem zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej wymagania kapitałowe obowiązujące przy tworzeniu banku mogą być zmieniane. Jest sprawą istotną stworzenie mechanizmu przenoszenia nowych wymagań na już istniejące banki. Projekt takiego mechanizmu nie przewiduje.

Dalej idące zastrzeżenia powstają przy odniesieniu omawianych przepisów projektu ustawy do banków spółdzielczych. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw nie normuje trybu ani wymagań obowiązujących przy tworzeniu banku spółdzielczego i odsyła w tym zakresie do przepisów ustawy – Prawo bankowe. Projekt nie ustala odrębnej regulacji, której mają podlegać banki spółdzielcze, lecz stwierdza, że do nich „przepisy art.art. 27–35 stosuje się odpowiednio”. Na tym wyczerpuje się wypowiedź projektodawcy w tym przedmiocie. Wskazuje ona, że ma ulec ujednoliceniu poziom wymagań kapitałowych obowiązujących przy tworzeniu banków bez względu na ich formę prawną i rodzaj własności. Takie założenie nasuwa następujące pytania:

- ❖ dlaczego przepisy ustawy – Prawo bankowe dotyczące wymagań przy tworzeniu banku nie będą stosowane do banku spółdzielczego wprost, lecz odpowiednio i na czym odpowiedniość ma polegać,
- ❖ jak ukształtuje się przyszłość działających aktualnie banków spółdzielczych, rozporządzających funduszami własnymi, które niejednokrotnie są niższe nawet od 10% wymaganego kapitału założycielskiego dla banku w formie spółki akcyjnej, skoro Prezes NBP zostanie upoważniony do zlikwidowania w dowolnym momencie banku, jeżeli wystąpiła groźba obniżenia sumy jego funduszy własnych w takim stopniu, że nie byłyby spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu banku.

Niepokój o przyszłość banków spółdzielczych potęgują przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe projektu, które zobowiązują banki nie spełniające wymagań dotyczących funduszy własnych do zwiększenia sumy tych funduszy do poziomu wymaganego przy tworzeniu banku, w terminie do dnia 31 grudnia 1998 r. (nie wiadomo jednak, jakie sankcje spotkają bank, który nie sprost temu obowiązкови).

Nie można zakładać, że efektem omawianych przepisów będzie zwiększenie stabilności systemu bankowego. Przeciwnie, zostanie on zagrożony likwidacją w tej części, którą stanowi cała bankowość spółdzielcza. Pojawi się w tej zasadniczej sprawie oczywista kolizja pomiędzy ustawą – Prawo bankowe a ustawą

z dnia 24 czerwca 1994 r. realizującą restrukturyzację banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej.

2. W działalności banków i innych instytucji finansowych wykorzystywane są holdingi finansowe jako forma organizacyjno-kapitałowej koncentracji. Idea holdingu wyraża się w podporządkowaniu jednej osobie prawnej innej osoby lub osób prawnych. Zapewnia to podmiotowi zajmującemu pozycję dominującą bezpośredni wpływ na aktywność podporządkowanych sobie podmiotów oraz możliwość kontrolowania podejmowanych przez nie decyzji. W krajach Unii Europejskiej uznano holdingową formę prowadzenia działalności za przejaw przedsiębiorczości i kreatywną odpowiedź na zagrożenie konkurencją zagraniczną⁴⁾. Równocześnie w odniesieniu do banków stworzono władzom nadzorczym odpowiednie warunki do prawidłowej oceny kondycji finansowej tworzonych skomplikowanych struktur, jak również skali ryzyka prowadzonej przez banki w takich warunkach działalności⁵⁾. W Polsce wykorzystano dotychczas grupowanie dla realizacji programu prywatyzacji banków będących spółkami Skarbu Państwa⁶⁾ oraz w celu restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ.

Zjawiska występujące w związku z koncentracją i powiązaniem w sferze bankowej stały się przyczyną wprowadzenia regulacji określającej zasady nadzoru skonsolidowanego. Dyrektywa Rady z dnia 6 kwietnia 1992 r. 92/30/EWG⁷⁾ rozróżnia dwie metody konsolidacji: konsolidację pełną, stosowaną gdy podmiot dominujący dysponuje zasadniczo ponad 50% praw głosu bądź kapitału oraz konsolidację częściową, gdy podmiot dominujący dysponuje 20–50% praw głosu bądź kapitału. Pełna konsolidacja zapewnia uzyskiwanie wyczerpującej informacji o sytuacji majątkowej i finansowej grupy, a częściowa – uzyskiwanie informacji o wspólnym ryzyku i wypłacalności powiązanych podmiotów.

Projekt ustawy – Prawo bankowe przewiduje możliwość:

- 1) łączenia się banków działających w formie spółki akcyjnej w bankowe grupy kapitałowe,
- 2) zrzeszania się banków w bankowe izby gospodarcze,
- 3) zrzeszania się banków z innymi bankami.

Wspólną cechą tych form stanie się to, że mają one służyć wyłącznie realizacji inicjatyw oddolnych, pochodzących od samych banków. Odgórny (administracyjny) proces konsolidacji banków jest realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Ad. 1. Bankowa grupa kapitałowa jest nową formą łączenia się banków, nie znaną dotychczas obowiązującym przepisom. Ma być dostępna wyłącznie dla spółek akcyjnych. Liczebność grupy nie podlega ograniczeniom, a jej struktura jest typowa dla holdingu, w którym podmiot dominujący jest właścicielem akcji podmiotu zależnego, dających ponad 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu. Bankowa grupa kapitałowa powstaje w drodze umowy zawartej przez powiązane kapitałowo banki, na okres co najmniej 5 lat. Znaczenie

bankowej grupy dla bezpieczeństwa finansowego banków określają następujące rozwiązania:

- przy ustalaniu norm i granic koncentracji wierzytelności bankowa grupa kapitałowa jest traktowana w taki sposób, jakby stanowiła jeden bank (art. 109 ust. 3),
- płynność płatnicza każdego banku należącego do bankowej grupy kapitałowej jest gwarantowana przez wszystkie pozostałe banki tej grupy (art. 111),
- każdy bank należący do grupy odpowiada jak poręczyciel za zobowiązania pozostałych banków należących do tej grupy, proporcjonalnie do wartości nominalnej posiadanych akcji w kapitałach akcyjnych tych banków na dzień powstania danego zobowiązania (art. 109 ust. 1),
- zawiązanie bankowej grupy kapitałowej, jej rozwiązanie oraz zmiany w jej składzie podlegają ogłoszeniu w pismach przeznaczonych do ogłoszeń oraz w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, przy czym w ogłoszeniu mają być m.in. wymienione banki należące do grupy, liczba i wartość nominalna akcji banku dominującego oraz liczby i wartości nominalne akcji banków zależnych.

Prezesowi NBP ani Ministrowi Finansów nie będzie służyć prawo ingerowania w skład grupy ani w warunki umowy o zawiązaniu grupy. Zapewnione będzie natomiast informowanie tych podmiotów o powołaniu grupy.

Ad. 2. Do bankowej izby gospodarczej będą stosować się w całości przepisy ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych⁸⁾. Projekt ustawy – Prawo bankowe nie zapowiada żadnych szczególnych unormowań dotyczących tych izb.

Ad. 3. Możliwość zrzeszania się banków z innymi bankami wprowadziła obowiązująca obecnie ustawa – Prawo bankowe. Projekt nie zmienia jej postanowień w tym zakresie. Częściowej zmianie ma ulec tylko jeden przepis w taki sposób, aby bank zrzeszający był upoważniony do zaciągania kredytu refinansowego w imieniu banków zrzeszonych, nie zaś do udzielania kredytu refinansowego bankom zrzeszonym, jak to przewiduje obecnie obowiązująca ustawa.

Jak z powyższego wynika, istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa ekonomicznego banków będzie mieć bankowa grupa kapitałowa. Jej zaletą jest to, że zapewnia niezależność prawną bankom wchodzącym w skład grupy a równocześnie poprawia szanse osiągania wyznaczonych celów na skutek koncentracji kapitału oraz zwiększenia skali i zasięgu prowadzonej działalności. Przystąpienie do grupy może stwarzać perspektywę poprawy sytuacji banku doznającego zagrożeń ekonomicznych.

Podstawową cechą przepisów dotyczących bankowych izb gospodarczych oraz zrzeszeń bankowych jest pozostawienie bankom daleko idącej swobody przy ustalaniu zakresu integracji i form współdziałania. Przykład Gospodarczego Banku Wielkopolski S.A., Banku Unii Gospodarczej S.A. i Gospodarczego Banku Południowo-Zachodniego S.A. dowodzi, że zrzeszenie może przybrać postać zwartej struktury, zapewniającej współdziałanie i wzajemną pomoc zrzeszonych banków.

III. Normy ostrożnościowe

Jak wiadomo, działalność banku podlega regułom (normom) ostrożnościowym, które mogą być określone w ustawie lub w przepisach wykonawczych. Do ich wydawania są upoważnione władze nadzorcze. Badaniom i analizom porównawczym poddają się normy ilościowe, do których obok norm wyposażenia kapitałowego (omówionych w poprzednim rozdziale) należą:

- 1) *normy zaangażowania kapitałowego,*
- 2) *normy koncentracji wierzytelności,*
- 3) *podlegające kontroli władz nadzorczych normy pakietów akcji banku,*
- 4) *współczynnik wypłacalności.*

W takim zakresie w krajach Unii Europejskiej zostały ustalone minimalne wymagania, które mają być traktowane jako standard autoryzacji oraz utrzymywane w okresie działalności w celu zapewnienia bankom bezpieczeństwa. Zawiera je przede wszystkim Druga Dyrektywa Bankowa z dnia 15 grudnia 1989 r., a uszczegółowienia i rozwinięcia przynoszą inne dyrektywy. Należy je brać pod uwagę przy ocenie rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy – Prawo bankowe.

Ad. 1. Norma zaangażowania kapitałowego skonstruowana w art. 12 Drugiej Dyrektywy Bankowej oznacza maksymalną wysokość bezpośrednich i pośrednich udziałów (akcji) lub praw do podejmowania decyzji w instytucjach niefinansowych. Zaangażowanie takie w jednej firmie nie może przekraczać 15% funduszy własnych banku, a łącznie we wszystkich firmach – 60% funduszy własnych. Należy podkreślić, że limity te dotyczą tzw. udziałów kwalifikowanych. Udział ma charakter udziału kwalifikowanego, jeżeli reprezentuje 10% lub więcej kapitału albo praw do podejmowania decyzji w instytucji niefinansowej. Zaangażowanie kapitałowe banku w instytucji niefinansowej poniżej tego poziomu oraz dowolne zaangażowanie w instytucji finansowej nie są reglamentowane postanowieniami Drugiej Dyrektywy.

Projekt ustawy – Prawo bankowe przewiduje limity kapitałowe dla:

- 1) *obejmowania oraz nabywania akcji i praw z akcji, udziałów innej osoby prawnej nie będącej bankiem, jednostek uczestnictwa w funduszach powierniczych,*
- 2) *dopłat wnoszonych stosownie do art. 178 Kodeksu handlowego,*
- 3) *wkładów i sum komandytowych w spółkach komandytowych.*

W każdym z tych przypadków zaangażowanie kapitałowe w stosunku do jednego podmiotu nie może przekroczyć 15% funduszy własnych banku, z tym że nie podlega ograniczeniom:

- nabywanie akcji banków,
- nabywanie akcji lub udziałów w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo maklerskie, jeżeli 100% akcji lub udziałów jest własnością banku lub banków.

Ograniczeniu podlegają natomiast wszelkie udziały, nie zaś tylko udziały kwalifikowane w rozumieniu Drugiej Dyrektywy Bankowej.

Projekt przewiduje również dwa innego typu ograniczenia, a mianowicie bank będzie mógł:

- ❖ dokonywać, na warunkach uzgodnionych z dłużnikiem, zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika, ale składniki te następnie sprzedać w okresie nie dłuższym niż 3 lata od daty nabycia,
- ❖ nabywać i zbywać nieruchomości oraz wierzytelności zabezpieczone hipoteką.

W obu tych przypadkach ograniczenia mają nie obowiązywać w razie nabycia nieruchomości przeznaczonych na działalność własną banku. Tak samo nie będą stosowane ograniczenia przy wnoszeniu dopłat do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przy wnoszeniu wkładów i sum komandytowych, jeżeli dotyczyć to będzie nieruchomości przeznaczonych na działalność własną banku (prawdopodobnie chodzi tu o takie przypadki, kiedy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka komandytowa ma spełnić zadanie polegające na nabyciu nieruchomości potrzebnej dla działalności banku).

Uregulowania te, w razie ich akceptacji, w dwojaki sposób zmieniają dotychczasową sytuację banków. Zniosą one zadeklarowaną w art. 8 ustawy – Prawo bankowe swobodę banków w tworzeniu spółek prawa handlowego i cywilnego oraz spółdzielni, a także zastąpią jaskrawo różniące się od standardu europejskiego przepisy art. 35 ust. 2 i 3 tejże ustawy, przewidujące jeden globalny limit dla udziałów w osobach prawnych oraz dla nabywanych akcji i obligacji, wynoszący 25% sumy funduszy własnych banku z zastrzeżeniem możliwości wyrażenia przez Prezesa NBP zgody na przekroczenie tego limitu w granicach do 50% sumy tychże funduszy. Zmiana taka niewątpliwie jest pożądana.

Limity przyjęte przez polskiego projektodawcę są surowsze od limitów ustanowionych w krajach Unii Europejskiej. Nie powinno to dziwić, gdy się uwzględni wysoki poziom ryzyka obciążającego działalność na rynku kapitałowym oraz skromny, jak dotychczas, zasób doświadczeń polskich banków w tej dziedzinie.

Ad. 2. Normy koncentracji wierzytelności odnoszą się do zobowiązań udzielonych przez bank w stosunkach ze „zwykłym” klientem oraz do tzw. wewnętrznych kredytów. Niewątpliwie w pierwszym przypadku chodzi o bezpieczeństwo ekonomiczne banku, natomiast w drugim motywem jest zapobieżenie możliwości nadużywania przez niektóre osoby ułatwionego dostępu do kredytu w celu osiągnięcia korzyści.

Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1992 r. w sprawie monitorowania i kontroli koncentracji ryzyka kredytowego instytucji kredytowych⁹⁾ potraktowała jako kredyty wszelkie operacje bilansowe i pozabilansowe wypłacalności instytucji kredytowych¹⁰⁾ wyodrębniając:

- kredyt, którego kwota nie przekracza 10% funduszy własnych banku,
- duży kredyt, którego kwota przekracza 10%, lecz nie może przekroczyć 25% funduszy własnych banku oraz ustalając jako limit globalny dla dużych kredytów 800% funduszy własnych banku.

Dyrektywa wyłączyła w całości lub w części niektóre wierzytelności z ograniczeń dotyczących rozmiarów zaangażowania w działalności kredytowej, a mianowicie wierzytelności, którym przypisuje się wagi ryzyka wynoszące 0,20 i 50.

Tym samym modelem posłużono się w projekcie ustawy – Prawo bankowe, zastrzegając przy tym, że ustanowione limity dotyczą jednakowo kredytobiorców będących podmiotami działającymi pojedynczo, jak i w warunkach powiązania kapitałowego i organizacyjnego (powiązanie takie zachodzi, jeżeli podmioty te ponoszą wspólne ryzyko gospodarcze, ponieważ jeden z nich bezpośrednio lub pośrednio kontroluje pozostałe albo mimo braku tego rodzaju powiązania ponoszą jedno ryzyko gospodarcze, gdyż są powiązane w taki sposób, że kondycja finansowa jednego podmiotu może mieć wpływ na kondycję finansową pozostałych). Wyłączono w całości spod ograniczeń wierzytelności zaciągnięte przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, międzynarodową instytucję finansową, rząd lub bank centralny państwa będącego członkiem OECD, wierzytelności zabezpieczone zastawem na prawach z papierów wartościowych, których emitentem jest Skarb Państwa, NBP lub międzynarodowa instytucja finansowa, oraz wierzytelności zabezpieczone kwotą pieniężną, której własność została przeniesiona na bank. Ponadto nie podlega ograniczeniom lokowanie środków pieniężnych w NBP.

Banki mają być zobowiązane do zgłaszania Prezesowi NBP każdego kredytu udzielonego w wysokości przekraczającej 10% funduszy własnych banku (nie sprecyzowano sposobu wykorzystywania tych informacji). Do ich obowiązków będzie także należeć ustalanie na własny użytek i okresowe weryfikowanie limitów koncentracji wierzytelności według kryteriów uwzględniających specyfikę ich działalności, w tym w szczególności sektora gospodarki i regionu gospodarczego, przy zachowaniu limitów ustawowych.

Odmienne mogą zostać uregulowane limity zaangażowania kapitałowego oraz normy koncentracji wierzytelności dla banków prowadzących działalność na rynku inwestycji kapitałowych. Ustawa ma udzielić upoważnienia Przewodniczącemu Komisji Papierów Wartościowych do ustalenia w drodze zarządzenia (wydanego w porozumieniu z Prezesem NBP) tych limitów i norm, a także do określenia warunków i zakresu działalności na rynku kapitałowym oraz zasad odprowadzania rezerwy obowiązkowej od pasywów zaangażowanych na rynku inwestycji kapitałowych. Projekt nie zawiera ograniczeń ani warunków, jakie ma spełniać zarządzenie Przewodniczącego KPW, toteż nie wiadomo nawet, czy mają być respektowane normy ustawowe wypowiadające się w sprawach, których ma dotyczyć zarządzenie.

W sumie przepisy odnoszące się do koncentracji wierzytelności ulegną korzystnej zmianie, co zapewni m.in. ich zharmonizowanie z prawem bankowym Unii Europejskiej.

Projekt ustawy – Prawo bankowe dużo uwagi poświęca tzw. kredytom wewnętrznym. Charakter limitów mają tu normy, które:

- 1) zakazują zapewnienia w umowach zawieranych z akcjonariuszami i członkami w bankach spółdzielczych, pracownikami i członkami organów banku lub

banku należącego do tej samej bankowej grupy kapitałowej oraz podmiotu dominującego, jednostkami zależnymi i stowarzyszonymi z bankiem – korzystniejszych warunków, a w szczególności korzystniejszych stóp oprocentowania niż stosowane przez bank dla danego rodzaju umowy,

- 2) zakazują udzielania członkowi organu banku i osobie zajmującej stanowisko kierownicze w banku kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń ponad sumę przekraczającą 10% sumy funduszy podstawowych banku.

Przewidziano również szczególny tryb postępowania przy udzielaniu tych kredytów (odrębny regulamin i ewidencja, przeniesienie części kompetencji decyzyjnych na szczebel zarządu i rady banku, obowiązek informowania NBP o przyznaniu kredytu, który przekracza równowartość 30.000 ECU). Wydaje się, że te ostatnie przepisy będą spełniać donioślejszą rolę, aniżeli wymienione wcześniej zakazy.

Ad. 3. Nie można nie doceniać wagi kontroli kapitału wnoszonego do funduszy własnych banku ani kontroli osób, które obejmują znaczące pakiety akcji banku. W Drugiej Dyrektywie Bankowej zostały ustalone w tym przedmiocie trzy zasady, w myśl których kompetentne władze nadzorcze:

- 1) nie będą udzielać autoryzacji (licencji), dopóki nie zostaną poinformowane o tożsamości udziałowców lub członków, którzy są wyposażeni w udziały kwalifikowane, oraz o wielkości tych udziałów,
- 2) odmówią autoryzacji, jeżeli – kierując się potrzebą zapewnienia sprawności i rozważności zarządzania instytucją kredytową – nie są usatysfakcjonowane właściwościami tych udziałowców lub członków (art. 5),
- 3) powinny kontrolować przepływy udziałów kwalifikowanych oraz ich zwiększanie ponad 20%, 33% lub 50% i zmniejszanie poniżej tych wielkości (art. 11).

Obecnie obowiązująca ustawa – Prawo bankowe wymaga zgody Prezesa NBP na nabycie akcji lub praw z akcji banku, jeżeli akcje te będą stanowiły pakiet uprawniający do wykonywania ponad 10%, 20%, 33%, 50%, 66% lub 75% głosów podczas walnego zgromadzenia akcjonariuszy. Bank powinien być powiadomiony przez akcjonariusza o nabyciu pakietu uprawniającego do wykonywania ponad 5% głosów podczas walnego zgromadzenia akcjonariuszy. Zgoda Prezesa NBP na nabycie dużego pakietu akcji (ponad 10% głosów) może być udzielona, jeżeli osoba zamierzająca nabyć akcje daje rękojmię prowadzenia działalności banku w sposób należyście zabezpieczający interesy jego klientów, a środki przeznaczone na nabycie akcji nie pochodzą z pożyczki lub kredytu, ani nie są w jakikolwiek inny sposób obciążone.

W uzasadnieniu projektu ustawy – Prawo bankowe wskazano na potrzebę obostrzenia sankcji w przypadku objęcia pakietu kontrolnego akcji banku bez zgody Prezesa NBP lub bez zawiadomienia NBP, jak również podkreślono konieczność poszerzenia wiedzy o osobach założycieli banku, aby do systemu

bankowego nie przenikały osoby, których „przeszłość, reputacja, rodzaje prowadzonej działalności oraz realizowane w jej ramach dążenia stanowią przeciwskazanie do pełnienia roli współzałożyciela banku”. Realizując to dążenie zobowiązano do zgłaszania NBP faktu posiadania przez akcjonariusza pakietu akcji uprawniającego do ponad 5% głosów podczas walnego zgromadzenia oraz do uzyskania zezwolenia Prezesa NBP na nabycie lub objęcie akcji bądź praw z akcji banku uprawniających do wykonywania ponad 10%, 20%, 33%, 50%, 66%, 75% głosów podczas walnego zgromadzenia. Prezes NBP może odmówić wydania zezwolenia, również wtedy, gdy środki przeznaczone na nabycie akcji lub praw z akcji pochodzą ze źródeł nieudokumentowanych albo gdy udzielenie zezwolenia zostałoby uznane za niecelowe ze względu na interes gospodarczy państwa. Osoba, która bez zezwolenia Prezesa NBP nabyła pakiet akcji, ma prawo do 5% głosów podczas walnego zgromadzenia lub do takiej liczby głosów, która wynika z wcześniej uzyskanego zezwolenia. Wykonywanie podczas walnego zgromadzenia prawa głosu w szerszym zakresie spowoduje nieważność uchwały walnego zgromadzenia.

Zgłoszeniu Prezesowi NBP podlega także zamiar zbycia akcji stanowiących pakiet uprawniający do wykonywania ponad 10% głosów.

Tak zaprojektowane przepisy nasuwają dwie uwagi. Pierwsza dotyczy braku rozróżnienia między nabyciem akcji imiennych banku a nabyciem akcji w obrocie giełdowym. Nie wiadomo mianowicie, czy i kiedy posiadacz akcji okazicielskich uczestniczących w obrocie giełdowym będzie miał obowiązek uzyskania odpowiedniego zezwolenia Prezesa NBP, powiadomienia o fakcie nabycia akcji lub o zamiarze sprzedaży pakietu akcji i jakie ewentualnie skutki wywoła naruszenie takiego obowiązku. Druga uwaga odnosi się do stopnia uszczegółowienia kontroli nad małymi (poniżej 10%) i dużymi (ponad 10%) pakietami akcji. Może okazać się uzasadniona obawa, że przepisy te będą co najmniej opóźniać proces poprawy sytuacji banku w drodze zwiększenia kapitału akcyjnego.

Zaznacza się także istotna różnica pomiędzy sytuacją akcjonariusza i sytuacją członka banku spółdzielczego, który znajdować się będzie poza zasięgiem omawianej regulacji.

Ad. 4. Obowiązująca obecnie ustawa – Prawo bankowe zobowiązała banki (w art. 9) do utrzymywania płynności płatniczej (ma to znajdować wyraz w zapewnieniu wykonania wszystkich zobowiązań w terminach ich płatności), jednakże nie sprecyzowała żadnych norm w tym przedmiocie. Udzielona natomiast została Prezesowi NBP (w art. 100 ust. 5 pkt. 1) delegacja do ustalenia wiążących banki norm płynności, norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku. Stosownie do tego upoważnienia Prezes NBP wydał w dniu 20 maja 1993 r. zarządzenie nr 7/93 w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku.

Projekt ustawy – Prawo bankowe wypowiada się wprost w sprawie współczynnika wypłacalności w taki sposób, że:

- minimalny współczynnik wypłacalności, do utrzymywania którego bank jest zobowiązany, nie może być niższy niż 8%,
- współczynnik wypłacalności w banku rozpoczynającym działalność operacyjną ma być utrzymywany przez pierwszy rok na poziomie nie niższym niż 15%, a przez drugi rok na poziomie nie niższym niż 12%.

Projekt także ustala, iż współczynnik wypłacalności jest określany stosunkiem funduszy własnych do aktywów i zobowiązań pozabilansowych banku ważonych ryzykiem. Sposób wyliczenia współczynnika wypłacalności oraz procentowe wagi ryzyka przypisane poszczególnym kategoriom aktywów i zobowiązań pozabilansowych ma określić w drodze zarządzenia Prezes NBP.

Zaprojektowana w ten sposób regulacja nie nasuwa uwag.

IV. Inne zmiany

Obok zmian omówionych w poprzednich rozdziałach projekt ustawy – Prawo bankowe zapowiada wprowadzenie innych zmian, które będą dotyczyć:

- 1) *wymagań obowiązujących przy podejmowaniu działalności przez bank,*
 - 2) *działalności depozytowej,*
 - 3) *zabezpieczenia wierzytelności banku,*
 - 4) *trybu egzekwowania wierzytelności banku,*
 - 5) *zasad wykonywania nadzoru bankowego,*
 - 6) *postępowania naprawczego i jego relacji do działań pomocowych.*
- Zakres i znaczenie tych zmian są zróżnicowane.

Ad. 1. W myśl projektu wydanie przez Prezesa NBP zezwolenia na utworzenie banku nie będzie upoważniać do podjęcia przez bank działalności bez uprzedniego uzyskania na to osobnego zezwolenia. Prezes NBP wyda zezwolenie, jeżeli zostanie stwierdzone, że bank jest należycie przygotowany organizacyjnie do rozpoczęcia działalności, zgromadził w całości kapitał założycielski, dysponuje odpowiednimi warunkami do przechowywania środków pieniężnych i innych wartości, z uwzględnieniem zakresu i rodzaju prowadzonej działalności bankowej oraz spełnia inne warunki określone w decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Spełnienie tych wymagań powinno być stwierdzone również w drodze przeprowadzenia inspekcji w siedzibie banku. Projekt nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „przygotowania organizacyjnego” do rozpoczęcia działalności. Powinno się w nim mieścić w szczególności przygotowanie regulaminów, wzorów umów i instrukcji, które bank będzie stosował.

Wprowadzenie dwóch (zamiast jednej) licencji bankowych połączone ze sprawdzeniem, czy podjęcie przez bank działalności zostało należycie przygotowane, niewątpliwie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków.

Ad. 2. Uczestnictwo banków w zwalczaniu procederu „prania” brudnych pieniędzy powinno przejawiać się w szczególności w zapewnieniu, by następowała

identyfikacja tożsamości klientów, z którymi są przeprowadzane transakcje, zwłaszcza przy otwieraniu rachunków bankowych i świadczeniu usług skarbowych¹¹⁾. W związku z tym rachunki bankowe powinny być otwierane i prowadzone jako rachunki imienne. Obowiązująca ustawa – Prawo bankowe tego nie zapewnia. Jej przepisy (zgodnie z art. 118) nie zostały rozciągnięte na wcześniej zawarte umowy rachunku bankowego, które w obrocie wkładowym mogły być zawierane również bez ujawnienia danych o osobie wkładcy. Art. 18 ustawy zezwolił na kontynuowanie takiej praktyki stanowiąc, że wystawiane przez banki dowody na złożone wkłady oszczędnościowe mogą być dowodami na okaziciela. Odmienne uregulowanie zawiera zarządzenie Prezesa NBP z dnia 11 sierpnia 1989 r. w sprawie ogólnych warunków otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w celu przechowywania środków pieniężnych i przeprowadzania rozliczeń oraz uchylecia obowiązków dotyczących prowadzenia rachunków podstawowego i pomocniczego¹²⁾. Zobowiązuje ono (w 10 ust. 2) do prowadzenia rachunków bankowych jako rachunków imiennych i nie przewiduje wyjątków od tej zasady. Pozostaje to bez wpływu na związanie banków i ich klientów przepisami ustawowymi.

Projekt ustawy – Prawo bankowe zmierza do zmiany takiego stanu przez:

- nałożenie obowiązku rozwiązania w terminie do dnia 30 czerwca 1998 r. umów rachunku bankowego – wkładów oszczędnościowych, na które zostały wystawione dowody na okaziciela bądź przekształcenia tych umów – na wniosek posiadaczy rachunków – w umowy rachunku bankowego przewidujące wystawienie jako dokumentu imiennego książeczki lub innego dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy,
- ustanowienie nie znającej wyjątków zasady, że dowody zawarcia umowy rachunku oszczędnościowego mogą być wystawiane tylko jako dokumenty imienne.

Bankowy porządek prawny zostanie w ten sposób dostosowany do potrzeb związanych z przeciwdziałaniem możliwości wykorzystywania systemu bankowego do praktyk określanych jako „pranie” brudnych pieniędzy.

Ad. 3. Prawo bankowe rozstrzyga o uprawnieniach i obowiązkach banku w zakresie zabezpieczenia jego wierzytelności.

Art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe upoważnia banki („banki mogą”) do żądania od kredytobiorców zabezpieczenia wskazując przy tym, że mogą to być zabezpieczenia przewidziane prawem cywilnym i wekslowym oraz zwyczajami przyjętymi we współpracy z bankami zagranicznymi. Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia ustawodawca zastrzegł (w art. 28 ust. 2) jedynie w przypadku, gdy o kredyt zwraca się nowo utworzona osoba prawna, która nie legitymuje się zdolnością kredytową. Praktyka banków jest kształtowana nie tylko tymi przepisami, ale również ogólnym obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa przyjętym na przechowanie środkom pieniężnym¹³⁾. Regułą jest więc zabezpieczenie zwrotu udzielanych kredytów, z zachowaniem marginesu elastyczności, który może być

wykorzystywany przez banki (np. przy udzielaniu wiarygodnym klientom krótkoterminowych kredytów płatniczych) bez obawy spotkania się z zarzutem prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów ustawowych.

Projekt ustawy – Prawo bankowe zmierza do zniesienia tej możliwości. Zabezpieczenie wierzytelności ma stać się (w myśl art. 88 ust. 1) bezwzględnym obowiązkiem banku w przypadku każdej wierzytelności, która wynika z czynności bankowej. Będzie to więc daleko posunięty rygoryzm. Postępująca stabilizacja gospodarki nie stwarza dla niego uzasadnienia. Ponadto mogą pojawić się wątpliwości co do zakresu omawianego obowiązku. Art. 5 ust. 1 projektu do czynności bankowych zalicza m.in. prowadzenie rachunków, które służą m.in. do gromadzenia lokat międzybankowych. Nie da się na tle przepisów projektu jednoznacznie rozstrzygnąć, czy wierzytelność wynikająca z lokaty międzybankowej będzie objęta obowiązkiem ustanowienia zabezpieczenia, więcej jednak argumentów da się przytoczyć na poparcie odpowiedzi twierdzącej niż przeczącej.

Projektodawca podjął wysiłek na rzecz poprawy dostępnych obecnie możliwości zabezpieczenia wierzytelności w drodze upoważnienia banków do:

- 1) korzystania z prawa przeniesienia na bank przez dłużnika (na czas spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją) własności rzeczy ruchomej i papierów wartościowych, przy czym dłużnik ma spełnić określone obowiązki (takie, jak wyodrębnienie i oznaczenie rzeczy lub zbioru rzeczy oraz prowadzenie odpowiedniej ewidencji) w razie przeniesienia własności rzeczy określonej co do gatunku lub zbioru rzeczy,
- 2) przyjęcia na rachunek przelewu określonej kwoty w złotych lub w walucie wymiennej przy zobowiązaniu się banku do zwrócenia tej kwoty po uzyskaniu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją (bank nie będzie natomiast zobowiązany do zwrotu kwoty równej nie spłaconej w terminie sumie zadłużenia, odsetek i prowizji).

Przepisy te, a w szczególności wprowadzenie zabezpieczenia pieniężnego, zwiększą zakres skutecznych form zabezpieczenia wierzytelności banku, jeżeli ustawodawca nie zakwestionuje dążenia do pomieszczenia w ustawie – Prawo bankowe przepisów, które w istocie nie należą do tej dziedziny prawa.

Ad. 4. W dotychczasowym stanie prawnym niedostatki w dziedzinie form zabezpieczenia wierzytelności banku znajdują (co najmniej częściowo) zrównoważenie w przepisach, które nadają określonym dokumentom bankowym moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności (art. 53 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe). Przepisy te były kwestionowane jako niezgodne z przepisami konstytucyjnymi. Zgodność reguł egzekucyjnych określonych w art. 53 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe z przepisami konstytucyjnymi zbadał Trybunał Konstytucyjny i stwierdził w orzeczeniu z dnia 16 maja 1995 r.¹⁴⁾, że reguły te mieszczą się w pojęciu państwa prawnego, nie naruszają zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz – jakkolwiek odbiegają na niekorzyść dłużnika od odpowiednich rozwiązań występujących w prawie cywilnym – nie pozbawiają dłużnika prawa do sądu.

Mimo takiej oceny Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów¹⁵⁾ uchyliła przepisy art. 53 ust. 2–4 ustawy – Prawo bankowe oraz udzieliła bankom upoważnienia do wystawiania tytułów egzekucyjnych, które będą stanowić podstawę egzekucji po nadaniu przez sąd klauzuli wykonalności oraz gdy roszczenie banku wynika bezpośrednio z jednej spośród wymienionych w ustawie czynności bankowych, a dłużnik złożył pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji i oświadczenie to spełnia wymagania określone w ustawie. Czynności poprzedzające wszczęcie egzekucji zostaną więc wydłużone i staną się bardziej skomplikowane niż ma to miejsce obecnie.

Projekt ustawy – Prawo bankowe przejmuje to rozwiązanie. Ich wejście w życie ma nastąpić dopiero z dniem 1 stycznia 2000 r. Nie gwarantuje to jednak utrzymania do tej daty mocy obowiązującej przepisów, które wprowadziła ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r., gdyż z dniem 1 stycznia 1998 r. wejdą w życie przepisy ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów.

Tak więc od początku przyszłego roku ulegnie obniżeniu sprawność egzekwowania przez banki należności stwierdzonych dokumentami bankowymi.

Ad. 5. Funkcjonowanie nadzoru bankowego w różny sposób oddziałuje na poziom bezpieczeństwa i stabilność systemu bankowego. Najbardziej istotne znaczenie posiadają w tym zakresie:

- stanowienie norm ostrożnościowych,
- ujawnianie nieprawidłowości w działalności banków,
- stosowanie środków perswazyjnych oraz środków przymusu administracyjnego w celu doprowadzenia do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zmiany, jakie zapowiada projekt ustawy – Prawo bankowe, odnoszą się przede wszystkim do dwóch ostatnich spraw.

Możliwość ujawniania zagrożeń tkwiących w działalności banków i ich sytuacji ekonomiczno-finansowej ulegnie poszerzeniu na skutek zobowiązania biegłego rewidenta prowadzącego badanie sprawozdania finansowego w banku do niezwłocznego zawiadomienia Narodowego Banku Polskiego o ujawnionych faktach, które wskazują na popełnienie przestępstwa, naruszenie przepisów regulujących działalność banków lub zasad dobrej praktyki bankowej albo inne zagrożenie interesów klientów banku, bądź ze względu na które pojawia się możliwość wyrażenia opinii negatywnej o sprawozdaniu finansowym lub odmowy wyrażenia opinii. Prezes NBP uzyska uprawnienie do zlecenia biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych sporządzonych przez bank, przeprowadzenia kontroli ksiąg rachunkowych, analizy portfela kredytowego lub wykonania innych czynności, które mogą być podejmowane w ramach nadzoru bankowego.

Instrumenty, przy wykorzystaniu których Prezes NBP będzie mógł wprost oddziaływać na postępowanie banku, zostaną w istotny sposób rozbudowane. Znajdzie to wyraz w upoważnieniu do:

- 1) zlecenia bankowi, by zakazał wypłat z zysku lub wstrzymał przez określony czas otwieranie nowych jednostek organizacyjnych banku,
- 2) zastosowania sankcji w postaci uchylenia zezwolenia na utworzenie banku, ograniczenia zakresu działalności banku, zawieszenia w czynnościach członków zarządu lub wystąpienia o ich odwołanie, jeżeli bank nie realizuje (wobecnym stanie prawnym: „uporczywie nie realizuje”) zaleceń Prezesa NBP lub prowadzi działalność z naruszeniem (w obecnym stanie prawnym: „z rażącym naruszeniem”) prawa lub statutu, albo stwarza zagrożenie (w obecnym stanie prawnym: „istotne zagrożenie”) dla posiadaczy rachunków bankowych,
- 3) nałożenia na prezesa lub innego odpowiedzialnego członka zarządu banku kary pieniężnej w wysokości do 12-miesięcznego wynagrodzenia osoby ukaranej w razie naruszenia przepisów ustawowych dotyczących działalności banku lub zarządzeń Prezesa NBP albo uchylenia się od obowiązku dostarczenia danych bądź uniemożliwienia wykonywania czynności nadzoru bankowego.

Projekt nie wspomina o tym, czy w przypadku zastosowania sankcji wobec banku lub członka jego zarządu decyzja Prezesa NBP może być zaskarżona.

Ad. 6. Przepisy ustawy – Prawo bankowe w części dotyczącej postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banku dotyczą sytuacji, do których odnoszą się również przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (ujednolicony tekst tej ustawy został opublikowany w Prawie Bankowym nr 2/1997), która realizuje strategię ochrony depozytów bankowych również w drodze udzielania pomocy bankom zagrożonym utratą płynności oraz w innych przypadkach przewidzianych w ustawie. Pożądana jest więc spójność obu ustaw. W obecnie obowiązującym stanie prawnym taka spójność tylko częściowo jest zapewniona.

Mianowicie, według art. 104 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe wszczęcie postępowania uzdrawiającego może mieć za podstawę powstanie w banku straty lub groźby jej powstania albo pojawienie się niebezpieczeństwa niewypłacalności. Udzielenie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny pomocy jest zastrzeżone na wypadek zagrożenia wypłacalności banku, a ponadto może mieć miejsce w pominiętych w art. 104 ust. 1 przypadkach przejęcia banku, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku. Należy przyjąć, iż każda z tych przesłanek tylko wtedy uzasadnia wsparcie ze strony BFG, gdy sytuacja banku wymaga udzielenia pomocy, choćby nie zaistniała jeszcze podstawa do wszczęcia postępowania uzdrawiającego. Trudno natomiast znaleźć uzasadnienie dla generalnej odmowy udzielenia pomocy bankowi, który poniósł stratę lub jest zagrożony stratą, nie spełnia obowiązku utrzymania płynności i wszczął w związku z tym postępowanie uzdrawiające. Taki stan prawny ma być kontynuowany w przyszłości. Chociaż mimo braku zagrożenia wypłacalności przejściowa pomoc dla banku z powodu zachwiania płynności byłaby pożądana.

Spójność pomiędzy przepisami ustawy – Prawo bankowe i ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym powinna wyrażać się także w odpowiedniej synchronizacji działań pomocowych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Narodowego Banku Polskiego. Jedyną prawną podstawą działań pomocowych NBP jest zarządzenie Nr 13/94 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (przyznaje ono bankowi realizującemu program naprawczy bądź przejmującemu inny bank będący w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej prawo wystąpienia do Prezesa NBP z wnioskiem o obniżenie na okres przejściowy poziomu rezerw obowiązkowych). Świadczenie pomocy przez NBP jest pożądane w każdej sytuacji, gdy przyczynia się do zapobieżenia upadłości banku. Byłoby jednak właściwe, aby – tak samo jak w przypadku BFG – udzielanie pomocy zostało objęte upoważnieniem ustawowym oraz by obie instytucje (NBP i BFG) porozumiały się ze sobą w każdym przypadku uruchamiania przez każdą z nich pomocy na rzecz tego samego banku.

Edward Kostro

Przypisy

- ¹⁾ Podobnie D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Warszawa 1996, s. 78, a także W. L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki*, Warszawa 1995, s. 234–235.
- ²⁾ Dziennik Urzędowy EWG nr L 386 z 30 XII 1989.
- ³⁾ Dz.U. Nr 80, poz. 369 z późniejszymi zmianami.
- ⁴⁾ E. Fojeik-Mastalska, *Prawo bankowe Unii Europejskiej: Mechanizmy i zakres harmonizacji*, Wrocław 1995, s. 66.
- ⁵⁾ D. Daniluk, S. Niemierka, *Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie nadzoru skonsolidowanego nad bankami jako wyznacznik kierunku zmian ustawodawstwa i praktyki działania władz nadzorczych w Polsce*, „Prawo Bankowe”, nr 1/1997, s. 118.
- ⁶⁾ W. Baka, *Kierunki, umacniania systemu bankowego*, „Prawo Bankowe”, nr 3/1996, s. 75.
- ⁷⁾ Dziennik Urzędowy EWG nr L 100 z 28 IV 1992.
- ⁸⁾ Dz.U. Nr 35, poz. 195 i z 1992 r. Nr 75, poz. 368.
- ⁹⁾ Dziennik Urzędowy EWG nr L 29 z 5 II 1993.
- ¹⁰⁾ Dziennik Urzędowy EWG nr L 386 z 30 XII 1989.
- ¹¹⁾ D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Warszawa 1996, s. 138.
- ¹²⁾ M.P. Nr 27, poz. 218.
- ¹³⁾ T. Narożny, *Zarys prawa bankowego*, Poznań 1966, s. 64.
- ¹⁴⁾ Sygn. akt K.12/93.
- ¹⁵⁾ Dz.U. Nr 149, poz. 703.

NOTKA

W uchwalonej przez Sejm w dniu 1 sierpnia 1997 r. ustawie Prawo bankowe zostały przyjęte unormowania częściowo odmienne od przewidzianych w projekcie i omówionych w referacie. W szczególności:

- 1) art. 23 ustawy ustala, że wnoszony przez założycieli banku kapitał założycielski nie może być niższy od równowartości 5.000.000 ECU obliczonych w złotych, z tym że „szczegółowe zasady dotyczące wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski” ma określić Komisja Nadzoru Bankowego;
- 2) ustawodawca nie uznał za konieczne ustanowienie bezwzględnego obowiązku zabezpieczenia wierzytelności banku i w art. 93 ust. 1 ustawy udzielił upoważnienia („bank może”) do żądania zabezpieczenia.

- 1) art. 23 ustawy ustala, że wnoszony przez założycieli banku kapitał założycielski nie może być niższy od równowartości 5.000.000 ECU obliczonych w złotych, z tym że „szczegółowe zasady dotyczące wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski” ma określić Komisja Nadzoru Bankowego;
- 2) ustawodawca nie uznał za konieczne ustanowienie bezwzględnego obowiązku zabezpieczenia wierzytelności banku i w art. 93 ust. 1 ustawy udzielił upoważnienia („bank może”) do żądania zabezpieczenia.

IMPLIKACJE WDROŻENIA USTAWY O RESTRUKTURYZACJI BANKOWOŚCI SPÓŁDZIELCZEJ DLA DZIAŁALNOŚCI BFG

I. Zagadnienia ogólne

1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego opracowania jest zwięzłe przedstawienie zagadnień, które wiążą się z obowiązywaniem ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 369), zwanej dalej ustawą o restrukturyzacji BS, w zakresie związanym z funkcjonowaniem ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, zwanej dalej ustawą. Opracowanie to nie jest zatem wyczerpującym opisem funkcjonowania tej ustawy w sektorze bankowości spółdzielczej.

W takiej mierze, w jakiej wydaje się to niezbędne dla zrealizowania powyższego celu, zasygnalizowano kontekst omawianych instytucji z zagadnieniami ogólnymi.

2. Wątpliwości wokół charakteru prawnego BFG i jego działalności

Z ustawy nie wynika jasno, jaki jest charakter prawny BFG jako osoby prawnej. Trudno w szczególności ocenić, czy mamy do czynienia z osobą prawa publicznego czy prawa prywatnego, ewentualnie jakie czynności wykonuje BFG jako osoba prawa publicznego, a jakie w tym drugim charakterze. Może to stwarzać pewne ryzyka w działalności BFG, które już się częściowo aktualizują.

Wiąże się z tym kwestia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym albo przed NSA, czy też – wężiej – zagadnienie rodzajów środków obrony adresatów czynności BFG.

Wskazanie, że BFG:

- jest utworzony z mocy ustawy, bez aktu założycielskiego, a jego statut jest uchwalony przez Radę Ministrów,
- nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy Prawo budżetowe (art. 44),

- pełnienie funkcji w organach BFG jest uznane za pełnienie funkcji publicznych (art. 48),
- nie przyczynia się do usunięcia występujących wątpliwości.

Opracowanie niniejsze nie zmierza do ich rozwikłania. Wskazuje tylko, iż mają one charakter uogólniony, dotyczą bowiem stosunków prawnych BFG nie tylko z bankami spółdzielczymi, **lecz** także z pozostałymi bankami operacyjnymi. **Wiele wątpliwości nasuwa** też kwestia charakteru prawnego należności BFG wobec jego dłużników będących podmiotami objętymi systemem gwarancji oraz charakteru prawnego czynności Funduszu. Do spraw tych wypada powrócić przy omawianiu zagadnień szczegółowych.

3. Określenie niektórych deponentów

Wątpliwości ogólnej natury budzą sformułowania ustawy dotyczące uznania za deponenta jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, będącej stroną umowy rachunku bankowego (art. 2 pkt. 1), w tym m.in. spółki cywilnej (art. 2a ust. 2).

Sformułowania te przyjmują za oczywiste, że stroną umowy rachunku bankowego może być spółka cywilna, co nie jest zgodne z Kodeksem cywilnym oraz ustawą – Prawo bankowe. Stanowi ona bowiem, że rachunki prowadzi się dla osób fizycznych i prawnych (art. 13 ust. 1). Obowiązek prowadzenia rachunków bankowych dla podmiotów gospodarczych (art. 13 ust. 3), do których należy spółka cywilna, **nie** niweczy powyższego ograniczenia¹⁾. Zawieranie umów ze spółką cywilną, a **nie** z jej współnikami, **naraziło** już wiele banków na straty, gdyż uniemożliwiło im prawidłowe wystawienie tytułów wykonawczych na wszystkich współników (art. 778 kpc). Egzekucja z majątku wspólnego współników musiała się wtedy zakończyć niepowodzeniem. Poglądy Sądu Najwyższego w tej kwestii wykazują obecnie stabilność. Tymczasem ustawodawca coraz bardziej obniża jakość aktów normatywnych stanowiących, w istotnej części, element szeroko pojętego systemu prawa cywilnego, gdyż krytykowane rozwiązania wprowadzone zostały do projektu nowej ustawy – Prawo bankowe. Przyjęcie praktyki zgodnej z takimi sformułowaniami może narazić banki na szkodę.

4. Aktualna struktura bankowości spółdzielczej

Jednym z następstw ustawy o restrukturyzacji, zapewne nie zamierzonym, było podzielenie spółdzielczości bankowej²⁾. Poza wyjątkiem określonym w art. 1 ust. 3 tej ustawy, któremu obecnie odpowiada tylko jeden bank spółdzielczy, wszystkie pozostałe podlegają jej przepisom. Znaczna ich liczba tworzy zrzeszenia regionalne ze zrzeszającymi je bankami regionalnymi, które z kolei zrzeszone są w BGŻ SA. Zrzeszenia regionalne są jednostkami organizacyjnymi, którym ani ustawa o restrukturyzacji nie przyznała osobowości prawnej, ani nie wynika ona z innych przepisów.

Istotna liczba banków spółdzielczych zrzeszona jest na podstawie art. 54–55 ustawy – Prawo bankowe w bankach, które nie zrzeszyły się w BGŻ SA. W tym ostatnim przypadku banki spółdzielcze nie tworzą ze zrzeszającymi je bankami zrzeszeń regionalnych w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji.

Zamiast spodziewanego uporządkowania stosunków prawnych między sektorem banków spółdzielczych a BFG, dezorganizację wprowadza, jak się wydaje, przepis art. 43, a ustawy, który dopiero wszedł w życie. Wynika z niego, że do czasu utworzenia wszystkich zrzeszeń i banków regionalnych, przewidzianych w ustawie o restrukturyzacji, przepisy ustawy o BFG, dotyczące tych zrzeszeń i banków stosuje się odpowiednio do zrzeszeń i banków zrzeszających banki spółdzielcze na podstawie odrębnych przepisów. Tymczasem ustawa o restrukturyzacji wymienia w art. 13 ust. 2 siedziby banków regionalnych, nie określiła jednak obszaru, który ma być objęty właściwością poszczególnych banków regionalnych. Nieprecyzyjne jest zatem użyte w art. 26 ust. 2 ustawy o BFG określenie „właściwy bank regionalny”. Pomijając to zastrzeżenie, nie powstają wątpliwości dotyczące odpowiedniego stosowania wobec banków zrzeszających banki spółdzielcze przepisów tej ustawy dotyczących banków regionalnych. Natomiast „ślepe” wydaje się odesłanie do zrzeszeń regulowanych odrębnymi przepisami. Przeoczono bowiem, iż zawierane na podstawie art. 54–55 ustawy – Prawo bankowe umowy cywilnoprawne o zrzeszeniu się nie prowadzą do utworzenia żadnego zrzeszenia regulowanego przepisami Prawa bankowego. Nie przewiduje ono bowiem takiej instytucji. Z tego powodu wątpliwe jest odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o BFG dotyczących zrzeszeń regionalnych wobec banków spółdzielczych i banków zrzeszających, związanych umową, o jakiej traktuje w art. 54–55 Prawa bankowego.

5. Następstwa skonsolidowania się zrzeszeń regionalnych

W okresie do dnia 31 grudnia 1995 r. miała nastąpić konsolidacja sprawozdań finansowych banków spółdzielczych i banku regionalnego, uczestniczących w zrzeszeniu regionalnym. Od tej daty jego uczestnicy ponosić mieli solidarną odpowiedzialność, a ryzyko wynikające z ich wierzytelności i zobowiązań miało być ustalane łącznie dla wszystkich banków zrzeszenia (art. 24 ust. 2–3 oraz art. 25 ustawy o restrukturyzacji).

Termin ten nie został dotrzymany, a proces konsolidowania bilansów banków spółdzielczych z ich bankami regionalnymi jeszcze się nie rozpoczął, chociaż jest nieodzowny³⁾. Warto zatem ocenić przy omawianiu poszczególnych instytucji, jakie następstwa dla działalności BFG spowoduje osiągnięcie przez zrzeszenia regionalne stanu konsolidacji.

Można się spodziewać, że na podstawie umów zawieranych z bankiem zrzeszającym na podstawie art. 54–55 Prawa bankowego banki spółdzielcze będą dążyły do konsolidacji organizacyjnej i kapitałowej. Nie będzie to jednak konsolidacja sprawozdań finansowych w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji, a zatem skonsolidowana grupa nie będzie skonsolidowanym zrzeszeniem regio-

nalnym. Skonsolidowane sprawozdanie finansowe określone zostało bowiem w art. 23 ust. 4 ustawy o restrukturyzacji ściśle jako sprawozdanie zbiorcze banków spółdzielczych i banku regionalnego. Nie może więc być mowy o zrzeszeniu regionalnym, a tym bardziej o skonsolidowanym zrzeszeniu regionalnym, w stosunku do powiązań między bankami spółdzielczymi a bankami zrzeszającymi je na podstawie art. 54–55 Prawa bankowego.

Banki w ten sposób powiązane nie są i nie będą mogły być adresatem przepisów ustawy o BFG odnoszących się do zrzeszeń regionalnych oraz skonsolidowanych zrzeszeń regionalnych.

II. Zagadnienia szczegółowe

1. Podmioty systemu gwarantowania w sektorze spółdzielczym

Zgodnie z art. 2 pkt. 3 ustawy podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych są obecnie poszczególne banki spółdzielcze. Od dnia konsolidacji sprawozdań finansowych będą nimi zrzeszenia regionalne w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji, które nie mają osobowości prawnej. Będzie to stwarzało trudności, które zasygnalizuję przy omawianiu związanych z tym instytucji ustawy. Ustawodawca nie określił też charakteru powiązań prawnych po konsolidacji między bankiem regionalnym a uczestnikiem zrzeszenia, zrzeszeniem a uczestnikiem i między bankiem regionalnym a zrzeszeniem.

Z wywodów przedstawionych w pkt. I.3–4 wynika ponadto, że nie mogą być uznane za podmioty objęte systemem gwarantowania „związki” banków spółdzielczych a bankami zrzeszającymi je na podstawie art. 54–55 Prawa bankowego.

2. Dzień spełnienia warunku gwarancji

Zgodnie z art. 2 pkt. 4) ustawy dzień spełnienia warunku gwarancji dotyczy obecnie okoliczności wymienionych w lit. a) lub b) tego przepisu w zakresie dotyczącym danego banku spółdzielczego. W przypadku gdy podmiotem, o którym mowa w art. 2 pkt. 3), będzie skonsolidowane zrzeszenie regionalne, dzień spełnienia warunku gwarancji to „dzień stwierdzenia niemożności wywiązania się z zobowiązania pokrycia ryzyka z tytułu wierzytelności i zobowiązań zaciągniętych przez banki spółdzielcze na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw wobec banku spółdzielczego – uczestnika zrzeszenia regionalnego, co do którego zaistniała sytuacja, o której mowa w pkt. 4 lit. a) i b)” (art. 2 pkt. 4c).

Ta niemożność wywiązania się z zobowiązania pokrycia ryzyka nie dotyczy skonsolidowanego zrzeszenia, lecz jego poszczególnych uczestników, którzy ponoszą odpowiedzialność solidarną (art. 24 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji). Ustawodawca nie użył terminu „nieściągalność”, chociaż wierzyciele mają legitymację

ustawową do żądania zapłaty i dochodzenia swych roszczeń od pozostałych uczestników zrzeszenia. Gdyby przyjąć, że niemożność nie oznacza nieściągalności, zachodzi pytanie, kto i w jakim trybie miałby stwierdzać ową niemożność. Na to pytanie ustawa nie daje odpowiedzi.

Skoro zaś ustawodawca wymaga i ogłoszenia upadłości banku spółdzielczego (bądź oddalenia wniosku w tym zakresie z uwagi na brak majątku), i stwierdzenia powyższej niemożności, samo ogłoszenie upadłości uznał za niewystarczające dla stwierdzenia tej okoliczności. Dopuszcza natomiast, że uczestnicy zrzeszenia regionalnego nie wywiążą się z zobowiązania pokrycia ryzyka w stosunku do banku spółdzielczego, a wierzyciele nie będą dochodzili od nich swych wierzytelności na zasadzie odpowiedzialności solidarnej. Doprowadza to jednak do powstania przesłanki upadłości i ogłoszenia upadłości tego banku, która inaczej nie nastąpiłaby.

Powraca pytanie, czy w drodze wykładni należy przyjąć, że stwierdzenie niemożności wywiązania się z zobowiązania pokrycia ryzyka wynika z samego faktu, że wezwanie do zapłaty skierowane przez wierzyciela do uczestników zrzeszenia okazało się bezskuteczne, czy też w istocie wynika ze stwierdzenia nieściągalności zobowiązania od poszczególnych uczestników zrzeszenia. Ustawa nie daje wystarczającego materiału do udzielenia stanowczej odpowiedzi. Gdyby wszakże przyjąć, że niemożność oznacza nieściągalność w stosunku do uczestników zrzeszenia, to dzień spełnienia warunku gwarancji byłby tak odległy, że funkcjonowanie obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych stałoby się iluzoryczne w odniesieniu do deponentów – wierzycieli banków spółdzielczych. Nie byłby zatem spełniony jeden z celów zmiany ustawy o BFG⁴⁾, jakim miało być skrócenie okresu pomiędzy dniem ogłoszenia upadłości banku a dniem wypłat środków.

3. Wymogi wobec członków organów Funduszu

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy osoby pełniące funkcje w organach Funduszu „nie mogą pełnić funkcji w organach lub być pracownikami banków (zrzeszeń regionalnych)”. Skoro jednak zrzeszenie regionalne nie ma osobowości prawnej, nie wydaje się, aby mogło mieć organy uprawnione do reprezentowania oraz aby mogło być pracodawcą.

4. Wnoszenie opłat rocznych

Z art. 13 ust. 3 ustawy wynika, że podmioty objęte systemem gwarantowania obowiązane są do wnoszenia opłaty rocznej na rzecz Funduszu. Po konsolidacji obowiązek ten ma spoczywać na zrzeszeniu regionalnym. W związku z tym nasuwają się wątpliwości.

Opłata roczna stanowi koszt uzyskania przychodu w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 13 ust. 4). Powstaje jednak pytanie, dla kogo opłata ta stanowi koszt, skoro ma ją ponosić zrzeszenie,

a przepis art. 26 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji ustanawia bank regionalny podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych wchodzących w skład skonsolidowanego zrzeszenia regionalnego. Przepisy powyższe nie są zatem zharmonizowane.

5. Wysokość opłat rocznych

Wysokość stawek służących do obliczania wysokości opłat rocznych na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy określa Rada Funduszu i przekazuje podmiotom objętym systemem gwarantowania. Po konsolidacji tym podmiotem miałyby być zrzeszenie regionalne. Nie wiadomo jednak, jaki jest charakter prawny obowiązku podmiotu do uiszczania opłat na rzecz BFG, w jakim trybie można kwestionować np. wadliwe naliczenie opłat. Korespondują z tym przepisy art. 36–37 ustawy. Do spraw tych powrócimy zatem przy omawianiu egzekucji należności Funduszu.

6. Obniżone opłaty roczne

W art. 14 ust. 1 ustawy ustanowiono przywilej dla wymienionych w nim banków państwowych. Ponoszą one opłaty roczne naliczone z zastosowaniem połowy stawek, o których mowa w art. 13.

Zagadnienie to, z natury polityczne, uchyla się spod oceny prawnej, z wyjątkiem dotyczącym uprzywilejowanego traktowania BGŻ SA jako banku krajowego w stosunku do banków spółdzielczych, jako pozostałych uczestników krajowej grupy banków spółdzielczych. To nierówne traktowanie byłoby akceptowalne, gdyby zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji bank krajowy realizował interesy krajowej grupy banków w sposób nie konkurujący z nimi. Rzeczywistość nie odpowiada jednak założeniom ustawodawcy. Ocena ta nie wpływa jednak na stosunki między BFG a sektorem bankowości spółdzielczej.

7. Określanie przez BFG wysokości środków na fundusz ochrony

Banki spółdzielcze są obecnie adresatem wynikającego z art. 25 ust. 1 ustawy obowiązku tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych, na zaspokojenie roszczeń deponentów w przypadku spełnienia warunków gwarancji przez którykolwiek podmiot objęty tym systemem. Fundusz ten tworzą bowiem podmioty objęte systemem gwarantowania, a do czasu konsolidacji banki spółdzielcze są takimi podmiotami. Po konsolidacji fundusz ochrony obowiązany jest utworzyć zrzeszenie regionalne, jednakże, co trzeba znów powtórzyć, nie ma ono osobowości prawnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 1) ustawy wysokość środków wyodrębnianych przez banki spółdzielcze na powyższy cel określa BFG. Zasady ustalania wysokości tych środków określa art. 25.

8. Wysokość funduszu ochrony w sektorze spółdzielczym

Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych w kolejnym roku w bankach spółdzielczych albo w ich skonsolidowanym zrzeszeniu ustalana jest przy uwzględnieniu stawek niższych od ustalonych dla BGŻ SA (art. 25 ust. 2 ustawy), podobnie jak w przypadku opłat rocznych.

9. Lokowanie środków stanowiących pokrycie funduszu ochrony

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy banki spółdzielcze podlegające ustawie o restrukturyzacji obowiązane są lokować aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony zrzeszenia w ich bankach regionalnych. Ponieważ fundusz ten tworzony jest dopiero od czasu utworzenia zrzeszenia skonsolidowanego, jako podmiotu objętego systemem gwarantowania, zatem przed tym zdarzeniem aktywa te powinny być lokowane przez banki spółdzielcze zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 26 ust. 1, to jest na oprocentowanym rachunku bieżącym w NBP.

Z powodu zastrzeżeń przedstawionych już w pkt. I.3 wątpliwe jest, aby w wyniku odpowiedniego zastosowania art. 26 ust. 2 ustawy (por. art. 43a) banki zrzeszone na podstawie art. 54–55 Prawa bankowego miały lokować przedmiotowe aktywa w ich banku zrzeszającym.

10. Wpłaty podmiotów objętych systemem na wypłaty środków

Wpłat na rachunek specjalny Funduszu celem wypłaty środków gwarantowanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy, dokonywać mają podmioty objęte systemem, a zatem banki obecnie banki spółdzielcze (zrzeszone w bankach regionalnych albo bankach zrzeszających nie będących bankami regionalnymi). Po konsolidacji wpłat tych dokonywać będą skonsolidowane zrzeszenia regionalne.

11. Wpłaty na wypłatę środków a podatek dochodowy

Dla podmiotu objętego systemem gwarancji przekazane na konto Funduszu wpłaty przeznaczone na wypłatę środków gwarantowanych stanowią koszt uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 32 ustawy). Rozwiązanie to nie nasuwa wątpliwości, gdy dotyczy banków spółdzielczych jako podmiotów objętych systemem. Kiedy jednak, po konsolidacji, podmiotem takim będzie zrzeszenie regionalne, powstanie wątpliwość, dla kogo wspomniane wpłaty będą stanowiły koszt. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji podatnikiem podatku należnego od sumy dochodów banków spółdzielczych i banku regionalnego będzie wówczas ten bank, a nie zrzeszenie. Mamy zatem do czynienia, jak się wydaje, z kolejną niespójnością między przepisami ustawy o BFG a innymi aktami normatywnymi.

12. Pomoc BFG dla sektora spółdzielczego

Zgodnie z art. 4 ust. 2 oraz art. 19 ust. 1 ustawy adresatami pomocy Funduszu są podmioty objęte systemem gwarantowania, a więc aktualnie banki spółdzielcze, a po ich konsolidacji – zrzeszenia regionalne.

Jak wynika z art. 19 ust. 4 ustawy, zadania pomocowe Funduszu są realizowane poprzez czynności cywilnoprawne. Nie wydaje się zatem, aby zrzeszenie regionalne nie posiadające osobowości prawnej mogło być umownym kontrahentem Funduszu przy udzielaniu pożyczki, gwarancji, czy poręczenia, ewentualnie zbywcą wierzytelności na jego rzecz. Wobec treści art. 33 kc stwierdzenie to nie wymaga chyba dalszego dowodzenia, zwłaszcza że art. 20a ust. 3 ustawy wyraźnie stanowi, iż do wierzytelności Funduszu związanych z udzielaniem zwrotnej pomocy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz innych ustaw regulujących rodzaje i sposoby zabezpieczenia wierzytelności banków.

Powstaje nadto pytanie, czy BFG w ogóle będzie mógł pomagać sektorowi spółdzielczemu przez wykup wierzytelności. Z jednej bowiem strony pomoc Funduszu może być udzielona tylko podmiotowi objętemu systemem gwarantowania, a więc po konsolidacji tylko zrzeszeniu regionalnemu, ale z drugiej strony nie należą do niego wierzytelności bankowe, gdyż nie ma ono osobowości prawnej, a ponadto z art. 4 ust. 2 pkt. 1a) wyraźnie wynika, że do zadań Funduszu należy nabywanie wierzytelności banków, a nie podmiotów objętych systemem gwarantowania.

Trzeba także wziąć pod uwagę, iż prawu Funduszu do nabywania wierzytelności banków, a zatem skoro ustawa nie rozróżnia – wszelkich wierzytelności, powinno odpowiadać uprawnienie banku do zbycia wierzytelności. Tymczasem, zgodnie z art. 38 ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw państwowych i banków, mogą one zbywać tylko swe wymagalne wierzytelności, ponadto mogą to czynić tylko w trybie publicznym, określonym przez tę ustawę. W tej sytuacji bezprzedmiotowe byłyby dywagacje, czy wykup wierzytelności ma nastąpić na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki. Warunki zbycia byłyby bowiem ustalone w przewidzianej przez prawo procedurze sprzedaży publicznej.

W tym przypadku bank jest zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy bankowej. Jest to wyraźna wskazówka, że ustawodawca podzielił te zapatrywania doktrynalne, zgodnie z którymi tajemnica bankowa należy do właściwości zobowiązania z udziałem banku. Istnieją zatem podstawy do wniosku, że omawiana ustawa o restrukturyzacji finansowej, jako *lex posterior specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego o przelewie wierzytelności, z uwagi na właściwość zobowiązania wyklucza dopuszczalność przelewu wierzytelności bankowych, jeśli nie są spełnione warunki w niej zastrzeżone.

Uzasadniony wydaje się zatem wniosek, że istnieje niespójność przepisów ustawy o BFG z przepisami Kodeksu cywilnego, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o restrukturyzacji oraz ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków.

Jednym z warunków udzielenia zwrotnej pomocy, a także wykupu wierzytelności banku, jest zagrożenie jego wypłacalności (art. 4 ust. 2, art. 19 ust. 2 ustawy). Wskazano, że trudne jest znalezienie ekonomicznych instrumentów pomiaru zagrożenia wypłacalności, zwłaszcza mogących mieć powszechne zastosowanie w odniesieniu do wszystkich banków operacyjnych. Punktem wyjścia do poszukiwań instrumentów prawnych może być stwierdzenie, iż zagrożenie utraty płynności ma ścisły związek z zagrożeniem wypłacalności⁵⁾. Pozwoliłoby ono na przyjęcie akceptowalnego, przewidzianego przez prawo wskaźnika występowania zagrożenia wypłacalności.

Nie nasuwa wątpliwości stosowanie wobec banków spółdzielczych dodatkowych warunków udzielania im pomocy zwrotnej, czy wykupu wierzytelności, o jakich mowa w art. 20 ustawy, chociaż są one bardzo trudne do zrealizowania.

Gdy jednak podmiotem objętym systemem gwarantowania będzie skonsolidowane zrzeszenie regionalne, ujawnią się skutki nazbyt ogólnego sformułowania art. 20 ust. 1 pkt. 2) ustawy. Program postępowania uzdrawiającego i opinia Prezesa NBP, o czym w tym przepisie mowa, nie mogą bowiem dotyczyć skonsolidowanego zrzeszenia regionalnego jako podmiotu objętego systemem gwarantowania, lecz poszczególnego banku spółdzielczego. Zgodnie z art. 20a ust. 1 ustawy to zarząd banku wszczyna postępowanie uzdrawiające. Przykład niespójności terminologicznej, mającej jednak istotne znaczenie merytoryczne, znajdujemy w art. 20a ust. 2 ustawy. Jak wynika z tego przepisu, Fundusz na swój wniosek jest ustanawiany kuratorem „podmiotu objętego systemem gwarantowania, o ile udzielił temu **bankowi** (podkr. TN) pomocy”. Mogłoby to wskazywać, że w istocie nie wiadomo, czy pomoc ma być udzielana tylko bankom, czy podmiotom objętym systemem gwarantowania.

Wiele krytycznych uwag budzi w sektorze bankowości spółdzielczej surowość warunku udzielenia pomocy, jakim jest wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych na pokrycie strat (art. 20 pkt. 4 ustawy). Jak wiadomo, m.in. z uwagi na spółdzielcze zasady głosowania na walnym zgromadzeniu, do banków spółdzielczych nie są kierowane oferty zainwestowania w udziały tych banków. Nie ma też realnych możliwości powiększania funduszy tych banków w drodze naboru nowych członków spośród społeczności lokalnej, ani też przez zwiększanie wysokości minimalnego udziału. Pokrycie w całości strat funduszami własnymi oznacza w praktyce – wobec treści art. 35 ust. 1 Prawa bankowego (współczynniki koncentracji przy kredytowaniu) – rozpoczęcie agonii banku spółdzielczego, a pomoc Funduszu mogłaby ją tylko na jakiś czas przedłużyć.

13. Egzekucja należności

Funduszu Fundusz korzysta z przywileju egzekucyjnego określonego w art. 37 ustawy. Wyciągi z jego ksiąg, stwierdzające istnienie zobowiązania podmiotu objętego systemem gwarancji (podkr. TN), zaopatrzone w oświadczenie, że oparte na nich **roszczenia** (podkr. TN) są wymagalne, mają bowiem moc tytułów wykonawczych. Egzekucja należności odbywa się w zależności od

charakteru zobowiązania w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego bądź w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Enigmatyczna jest jednak płaszczyzna rozróżnienia w postaci „charakteru zobowiązań”, które mają być egzekwowane.

Wątpliwości wynikają z jednej strony z tego, że w art. 37 ust. 1 ustawodawca użył uogólniającego wszystkie należności Funduszu terminu „roszczenia”. Wydaje się, że termin ten nie jest właściwy dla należności publicznoprawnych.

Z drugiej jednak strony czynności podejmowane przez Fundusz są rzeczywiście różnorodne. Realizacja zadań BFG następuje bowiem nie tylko przez podejmowanie czynności cywilnoprawnych w zakresie udzielania pomocy (art. 19 ust. 4 ustawy). Do podstawowych zadań Funduszu należy przede wszystkim określanie wysokości środków wyodrębnianych przez podmioty objęte systemem gwarantowania (art. 4 ust. 1 pkt. 1) oraz wysokości opłat rocznych (art. 13 ust. 1 i nast.) z mocą wiążącą wszystkie banki operacyjne. Jednakże nie jest jasne, czy należności BFG z tego tytułu mają charakter publicznoprawny. Trudno bowiem o jednoznaczną ocenę, że w zakresie np. obowiązkowego systemu gwarantowania BFG podejmuje działania w administracji publicznej⁶⁾.

Zasada naliczania odsetek za opóźnienie w płatności opłat rocznych w wysokości odsetek pobieranych od zaległości podatkowych (art. 36 ustawy) nie jest wystarczająca do przyjęcia, iż obowiązek uiszczania tych opłat ma charakter publicznoprawny. Kilka lat temu obowiązkowe ubezpieczenie komunikacyjne powstawało z mocy prawa, ale stabilny był pogląd, że z mocy prawa nawiązywał się stosunek cywilnoprawny, taki też charakter miał obowiązek uiszczania składek ubezpieczeniowych.

Nie jest też istotnym argument, że wyciągi z ksiąg Funduszu mają moc tytułów wykonawczych, a należności mogą być egzekwowane według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie można wywodzić poprawnych wniosków co do natury prawnej należności z tego, jaka procedura jest ustanowiona dla jej egzekwowania. Egzekucja administracyjna dotyczy także należności cywilnoprawnych, np. wymagalnych wierzytelności banków. Czynności podejmowane przez BFG w omawianym zakresie nie mają też charakteru decyzji administracyjnych. Nie rozstrzygają bowiem spraw indywidualnych, lecz nakładają obowiązki na adresatów określonego rodzaju.

Gdy podmiotem objętym systemem gwarantowania będzie skonsolidowane zrzeszenie regionalne, powstanie obszar szczególnej wrażliwości na ryzyko konfliktu prawnego. Jeśli bowiem wystawiony zostanie tytuł wykonawczy obejmujący należności BFG z tytułu opłat przeciwko zrzeszeniu, które nie ma osobowości prawnej, a wniosek egzekucyjny zostanie skierowany na drogę egzekucji administracyjnej, zrzeszenie będzie mogło powołać się na zarzut, że ta droga jest niedopuszczalna, a ponadto że nie może być stroną w tym postępowaniu, ponieważ nie jest państwową osobą prawną ani organizacją społeczną nie wyposażoną w osobowość prawną (art. 18 ustawy z dnia 7 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z art. 30 kpa).

14. Przekazywanie Funduszowi informacji

W art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o BFG wskazano, że jednym z zadań Funduszu jest gromadzenie i **analizowanie** informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania. To **ogólne** zadanie zostało sprecyzowane w art. 26 ust. 4–5 oraz art. 38 ustawy.

Zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy w przypadku banków spółdzielczych, które będą uczestnikami skonsolidowanego zrzeszenia regionalnego (art. 26 ust. 2 ustawy), obowiązek informowania Funduszu wykonuje „właściwy ... bank zrzeszający” w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji. Zwrot ten jest chyba skutkiem przeoczenia, bo ewidentne odwołanie się do ustawy o restrukturyzacji wskazuje, iż chodzi tu o bank regionalny. Nie można zatem stosować tego przepisu wobec banków, które wykonują funkcje banku zrzeszającego na podstawie art. 54–55 Prawa bankowego. Żaden z takich banków nie może o sobie powiedzieć, że jest właściwym bankiem zrzeszającym w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji.

Przyjęcie założenia, że po skonsolidowaniu zrzeszenia przedmiotowy obowiązek informacyjny spoczywa na banku regionalnym, powoduje konieczność rozważenia przepisów o tajemnicy bankowej. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o BFG antycypuje bowiem, iż w zrzeszeniu skonsolidowanym bank regionalny ma pełny dostęp do informacji będących w posiadaniu uczestników zrzeszenia. Wydaje się, że przepisy ustawy o restrukturyzacji są na tyle lakoniczne, że aktualnie nie dają podstawy do takiego wniosku.

Rozwiązanie przyjęte w ustawie o BFG reguluje zatem wyprzedzająco materię, która stanowi przedmiot odrębnych prac legislacyjnych, a kierunek przewidywanych zmian nie jest znany.

Na swój wniosek Fundusz otrzymuje informacje od Narodowego Banku Polskiego o sytuacji podmiotów objętych systemem gwarantowania, które wystąpiły do Funduszu o udzielenie im pomocy, w zakresie niezbędnym do oceny planu wykorzystania pomocy BFG w celu uzdrowienia gospodarki **banku** (podkr. TN) lub połączenia z innym bankiem (art. 38 ust. 1). Ustawodawca chyba przeoczył tutaj, że wśród podmiotów objętych systemem są zrzeszenia banków spółdzielczych, a nie tylko banki. W art. 38 ust. 2 ustawa reguluje przekazywanie Funduszowi przez NBP rocznych bilansów banków (a nie podmiotów objętych systemem gwarantowania), chociaż w przypadku zrzeszenia właśnie skonsolidowany bilans byłby dla BFG pożytecznym uzupełnieniem w zakresie informacji. Zagadnienie to zostało dostrzeżone w art. 38 ust. 4, który przewiduje dostarczanie Funduszowi informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania (a więc w tym o zrzeszeniach skonsolidowanych), mających wpływ na wykonywanie jego zadań, ale nie są to już dokumenty źródłowe.

Prawo dostępu Funduszu także do innych informacji, niż przekazywane przez banki do NBP, szeroko ujmują art. 38 ust. 6 ustawy. Mowa tu o **informacjach** niezbędnych do wykonywania zadań BFG. Zgodnie z art. 38 ust. 8 ustawy informacje te Fundusz otrzymuje od banków zrzeszających banki spółdzielcze,

niezależnie od tego czy mamy do czynienia ze zrzeczeniem w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji, czy też nie.

15. Umowny system gwarantowania środków pieniężnych

Na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy podmioty objęte systemem gwarantowania, w tym obecnie banki spółdzielcze, a w przyszłości skonsolidowane zrzeczenia regionalne, mogą na warunkach określonych w ustawie zobowiązać się do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych. Wprawdzie trudno oczekiwać zastosowania tego przepisu przez sektor spółdzielczy w najbliższych latach, ale godzi się zauważyć, że skoro umowny fundusz powstaje na podstawie umowy jego uczestników (art. 40–41 ustawy), skonsolidowane zrzeczenie regionalne nie mając osobowości prawnej nie będzie mogło takiej umowy zawrzeć.

16. Odpowiedzialność karna

Przepis art. 42 ustawy mówi o odpowiedzialności karnej za przestępstwa określone w ust. 1 oraz w ust. 2.

Stosowanie tych przepisów może budzić wątpliwości od strony realizacji hipotez przez nie określonych, jeśli podjęta będzie próba pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby, która, jako członek **organu zrzeczenia regionalnego**, dopuściła do powstania straty po stronie BFG, w wyniku tego, że **bank** (podkr. TN) nie wykonał określonych w tym przepisie obowiązków. Wątpliwości polegają na tym, że podobnie jak spółka cywilna zrzeczenie skonsolidowane nie ma osobowości prawnej i nie ma organów powołanych do reprezentowania. Jeśli ustawodawca użył tu terminu „organ” w swoistym znaczeniu, to w każdym razie nie wynika to z brzmienia ustawy. Istnieją zatem poważne szanse na to, że członek „organu zrzeczenia” żadnej odpowiedzialności karnej nie będzie mógł ponieść.

17. Wnioski

1. Przepisy ustawy o BFG wykazują w wielu przypadkach niespójność wewnętrzną, jak też brak zharmonizowania z przepisami innych aktów normatywnych. Jest to związane z wprowadzeniem nie mającego osobowości prawnej zrzeczenia regionalnego jako podmiotu objętego systemem gwarantowania.

2. Powyższa okoliczność, w powiązaniu z niejasnym charakterem prawnym BFG i jego należności, stwarza ryzyko konfliktów prawnych oraz występowania strat po stronie BFG.

Tomasz Narożny

Przypisy

- ¹⁾ Por. zwłaszcza uchwałę (7) SN z dnia 26 stycznia 1996 r. III CZP 111/95, publ. OSN IC 1996/5/poz. 63 i uchwałę SN z dnia 11 stycznia 1996 r. III CZP 161/95, publ. OSN IC 1996/4/poz. 53.
- ²⁾ Por. T. Orzeszko, *Podstawy prawne i zasady działania banków tworzących spółdzielczy sektor bankowy*, PUG 1996/6/s. 2.
- ³⁾ Chociaż banki w dobrej sytuacji nie chcą obecnie ponosić ryzyka „krzyżowego” gwarantowania płynności uczestników zrzeczenia, por. J. Szambelańczyk, *Przemiany bankowości spółdzielczej w Polsce*, „Prawo Bankowe” 1/1997, s. 110.
- ⁴⁾ Por. A. Jankowski, *Nowelizacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, „Prawo Bankowe” 3/1996, s. 110.
- ⁵⁾ Por. referat Z. Fedorowicza, *Aspekty ekonomiczne zakupu wierzytelności jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności*, materiały seminarium BFG z dnia 20.3.1997 r.
- ⁶⁾ Por. R. Hauser, Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1992.

ASPEKTY PRAWNE NABYWANIA WIERZYTELNOŚCI JAKO FORMY POMOCY BFG BANKOM O ZAGROŻONEJ WYPŁACALNOŚCI

I. Kształtowanie się koncepcji nabywania wierzytelności przez BFG w okresie prac legislacyjnych nad ustawą o BFG

1. Koncepcja nabywania wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności nie jest pomysłem nowym, który pojawił się w ustawie z 20 II 1997 r. (art. 4 ust. 2 pkt 1a, art. 4 ust. 2a, art. 20 ust. 1 ustawy). W tej materii dyskusja toczyła się znacznie wcześniej, jeszcze w toku prac legislacyjnych nad ustawą o BFG w 1993 i 1994. Z natury rzeczy ten wątek dyskusji był dość skromny, zdominowany przez spór o samą koncepcję (i konstrukcję) funkcji gwarancyjnej Funduszu jako funkcji zasadniczej i pierwszoplanowej. Trudno byłoby zatem dziś twierdzić, że w toku tej dyskusji pojawiły się ślady jakichś rozwiniętych i bliżej umotywowanych koncepcji nabywania oraz obrotu wierzytelnościami w ramach działalności pomocowej BFG.

2. W projekcie ustawy o BFG z 20 IX 1994 r. do „zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy bankom” zaliczono m.in. „utworzenie spółki (...) zajmującej się wykupem wierzytelności od banków i obrotem tymi wierzytelnościami” (art. 2 pkt 3 projektu). Rozwinięcie samej koncepcji „wykupu wierzytelności” znalazło się w dość obszernym przepisie art. 5 ustawy. Główne założenia tej regulacji były następujące:

- ❖ BFG miał utworzyć spółkę z o.o. (jednoosobową) do „wykupu wierzytelności”. „Wykupem i obrotem wierzytelnościami” miałyby zajmować się odrębny strukturalnie podmiot (spółka z o.o.).
- ❖ Do spółki tej miałyby zastosowanie przepisy k.h. z wyłączeniami wynikającymi z ustawy o BFG.
- ❖ Przewidziano pewne elementy struktury organizacyjnej i organów statutowych tej spółki (Zarząd Funduszu w roli Rady Nadzorczej Spółki).
- ❖ Wskazano na elementy procedury kreacyjnej spółki (ustalania przez Radę BFG aktu założycielskiego spółki).

❖ Określono w zarysach podstawowe zasady działalności spółki:

- „wykup i obrót wierzytelnościami”;
- wierzytelności bankowych (bez dalszych specjalizacji co do tego, że chodzi tylko o wierzytelności niektórych banków);
- zasady wykupu i obrotu wierzytelnościami banków miałyby ustalać Rada BFG;
- ograniczenia kwotowe w zakresie nabywania wierzytelności (do 25% maksymalnej kwoty środków pieniężnych gwarantowanych przez Fundusz w banku ubiegającym się o ich wykup);
- ograniczenie w zakresie koncentracji nabywania wierzytelności jednego banku (do 25% kapitału zakładowego spółki).

W uzasadnieniu omawianego projektu stwierdzono tylko bardzo ogólnie, iż stworzono „pewne instrumenty umożliwiające podejmowanie przez Fundusz działań pomocowych (w granicach ekonomicznej racjonalności), w celu zapobiegania i minimalizowania kosztów wypłat na podstawie roszczeń gwarancyjnych”. Jest to m.in. koncepcja wyodrębnienia z Funduszu jednostki organizacyjnej (finansowanej i nadzorowanej bezpośrednio przez Fundusz), która będzie zajmowała się wykupem i dokonywaniem obrotu wierzytelnościami banku (s. 2 uzasadnienia projektu). Wydaje się warte podkreślenia, że w projekcie „stałe wspomina się o wierzytelnościach banków” w ogóle (a nie o wierzytelnościach banków o zagrożonej wypłacalności). Ponadto autorzy projektu wyraźnie funkcjonalnie wiązali ze sobą działalność gwarancyjną i pomocową Funduszu. Nowe, proponowane instrumentarium pomocowe pomyślane było właśnie jako mające na celu „zapobieganie i minimalizowanie kosztów wypłat na podstawie roszczeń gwarancyjnych” (działalność pomocowa jako rodzaj prewencji).

II. Powrót do koncepcji nabywania wierzytelności przez BFG de lege lata

1. Jak się wydaje, te podstawowe założenia działalności Funduszu w zakresie nabywania i zbywania wierzytelności banków można by akceptować i uczynić fundamentem dyskusji, poprzedzającej ostateczny kształt rozwiązań szczegółowych. Powrót ustawodawcy do koncepcji nabywania wierzytelności przez Fundusz to na pewno triumf koncepcji dostrzegania w działalności Funduszu czegoś więcej niż tylko zwykłego gwaranta. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że w toku prac legislacyjnych (jeszcze w listopadzie i grudniu 1994 r.) zdecydowanie nie negowano w ogóle potrzebę wprowadzenia do ustawy działalności pomocowej Funduszu. W czasie debaty sejmowej (w grudniu 1994 r.) domagano się nawet skreślenia całego rozdziału 3 projektu poświęconego tej działalności. Niektórzy autorzy podkreślali zbędność wyposażania Funduszu w takie zadania, ich rzekomo sprzeczność z samą misją Funduszu, a nawet – szkodliwość samej formuły pomocowej, ponieważ – jak podnoszono – „zmienia ona cały charakter i zasady działania” Funduszu (np. M. Jakubek, *Opinia o rządowym projekcie ustawy*

o BFG [w:] *Opinia o projekcie ustawy o BFG*, „Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu”, Warszawa 1994, nr 234, s. 19–20).

2. Wkomponowanie do ustawy o BFG działalności pomocowej Funduszu okazało się przedsięwzięciem usprawiedliwionym i w pełni udanym. Potwierdza to nie tylko dwuletnia praktyka działalności Funduszu, ale też i sam ustawodawca, skoro w znowelizowanej ustawie o BFG powraca do wcześniej odrzuconej koncepcji nabywania wierzytelności banków przez Fundusz i – tym samym – rozszerza w sensie przedmiotowym działalność pomocową na nowe obszary funkcjonowania banków objętych systemem gwarantowania.

III. Próba określenia ram prawnych upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2a ustawy z 20 II 1997 r.

1. Rozporządzenie Rady Ministrów jako wzorzec regulacyjny w zakresie obrotu wierzytelnościami bankowymi

Obecna regulacja prawna w zakresie nabywania wierzytelności banków pozwala na przedstawienie ram takiej regulacji. Tym samym wyznaczony zostanie zakres wyboru możliwych koncepcji prawnego ukształtowania tej nowej sfery działalności Funduszu przez akt wykonawczy (rozporządzenie Rady Ministrów). Przy okazji należałoby zauważyć, że rozporządzenie takie będzie stanowiło, jak się wydaje, pierwszą próbę szerszego legislacyjnego ujęcia „nabywania i obrotu wierzytelnościami” (bankowymi). Jeżeli nie brać pod uwagę regulacji szczególnej zawartej w art. 38–42 ustawy z 3 II 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 18, poz. 82), to regulacja prawna „rynku wierzytelności” (pieniężnych i z reguły pozabankowych), do tej pory dokonywana jest właściwie na płaszczyźnie stosownych *lex contractus* (np. ogólnymi warunkami umów, regulaminami i in.). Niezależnie od tego, że nabywanie wierzytelności przez BFG będzie miało z natury rzeczy ograniczony podmiotowo i przedmiotowo zasięg (wierzytelności tylko niektórych banków uczestników systemu gwarantowania), to z pewnością rozporządzenie wydane na podstawie art. 4 ust. 2a ustawy z 20 II 1997 r. będzie pełniło jak gdyby rolę wzorca normatywnego dla innych „rynków wierzytelności”, działających poza Funduszem i obejmujących inny krąg wierzytelności.

2. Nabywanie wierzytelności w ramach prawnego reżimu działalności pomocowej

Nabywanie wierzytelności banku znajdującego się w sytuacji zagrożenia wypłacalności stanowi jedną z form pomocy Funduszu, a nie inną niż pomocowa działalność tej instytucji. Chodzi więc o rozszerzenie form działalności pomocowej, a nie o nowy typologicznie obszar aktywności BFG. W rezultacie nabycie wierzytelności przez Fundusz musiałyby nastąpić przy zachowaniu ustawowych warunków (przesłanek) udzielania tej pomocy (art. 20 ustawy). Tak też wyraźnie stwierdzono w art. 20 ust. 1 ustawy z 20 II 1997 r.

3. Zachowanie postępowania w przedmiocie udzielania pomocy

Wniosek o udzielenie omawianej pomocy pochodzić będzie od banku – cedenta (art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy). W rezultacie winna być zachowana ustawowa procedura udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania.

4. Problem „korzystniejszych warunków” nabycia wierzytelności

Nabycie wierzytelności od banku – cedenta nie musiałoby nastąpić „na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki” w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy. Przepis ten odsyła do art. 4 ust. 2 pkt 1, a nie pkt 1a. Tymczasem przy regulowaniu warunków udzielenia pomocy w art. 20 ust. 1 ustawy odesłano wyraźnie także do art. 4 ust. 2 pkt 1 i 1a ustawy.

Formuła „warunków korzystniejszych” dotyczyć może moim zdaniem tylko następujących form prawnych pomocy: udzielania pożyczek, gwarancji i poręczeń (art. 19 ust. 1 ustawy). Nie chodzi, oczywiście, żeby BFG nabywał wierzytelności banku „taniej” ani „drożej” od banku – uczestnika systemu gwarantowania od ceny wierzytelności przyjętej na rynku wierzytelności (w obrocie wtórnym). Jest to zresztą zagadnienie, które mogłoby być bliżej określone w rozporządzeniu w części dotyczącej np. „szczegółowych zasad obrotu wierzytelnościami”.

5. Zasięg obrotu wierzytelnościami bankowymi. Obrót pierwotny i obrót wtórny

Delegacja ustawowa przewidziana w art. 4 ust. 2a ustawy z 20 II 1997 r. obejmuje obie postaci obrotu wierzytelnościami, a więc ich nabywanie przez BFG (obróć pierwotny) i zbywanie (obróć wtórny). Nie byłoby zresztą uzasadnionego powodu ku temu, żeby szczegółową regulacją obejmować tylko jeden segment obrotu wierzytelnościami. Jeżeli więc w art. 4 ust. 2a ustawy wspomina się ogólnie o „obrocie przez Fundusz wierzytelnościami”, to w grę wchodzi oba wspomniane segmenty tego obrotu.

6. Określenie wierzytelności. Cechy wierzytelności z podmiotowego i przedmiotowego punktu widzenia

W ustawie bardziej ogólnie określono wierzytelności, które mogłyby być nabywane przez BFG (verba legis: „wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności”). W tym ogólnym sformułowaniu można doszukać się elementów podmiotowych (czyje wierzytelności) i elementów przedmiotowych (jakie wierzytelności, o jakich cechach jurystycznych).

Nabycie odnosi się jedynie do wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności. Ocena stanu zagrożenia pozostawiona została Funduszowi (por. art. 20 ust. 1 ustawy z 20 II 1997 r.). Może to być wierzytelność skierowana wobec każdego podmiotu (dłużnika), w tym wobec innej instytucji bankowej.

W praktyce będą na pewno nabywane większe pakiety (ilości) wierzytelności danego banku, a nie tylko wierzytelności indywidualne.

Nabycie wierzytelności (indywidualnych lub kilku) mogłoby nastąpić jednocześnie lub być rozłożone w czasie (określona czasowo sekwencja nabywania wierzytelności przez Fundusz w ramach przyjętej, odpowiedniej konstrukcji prawnej, por. pkt VI opracowania). Dłużnikiem nabytych przez Fundusz należności mógłby być jeden podmiot lub wiele podmiotów. Nabycie wierzytelności mogłoby powodować również powstanie roszczeń wobec zabezpieczycieli (art. 509 § 2 k.c.).

Przedmiotowy punkt widzenia pozwala na stwierdzenie, że BFG nabywać mogłoby następujące wierzytelności (katalog ich jest przykładowy):

- ❖ wierzytelności pieniężne (może pojawić się kwestia, czy też wierzytelności niepieniężne i ewentualnie jakie);
- ❖ wierzytelności w walucie polskiej i walucie obcej;
- ❖ wierzytelności istniejące (a nie przyszłe);
- ❖ wierzytelności zabezpieczone i nie zabezpieczone;
- ❖ wierzytelności obciążone cudzym prawem (np. zastawem, art. 327 k.c.) lub nie obciążone;
- ❖ wierzytelności związane z papierem wartościowym (wierzytelności z papieru wartościowego lub inne (nie związane z papierem wartościowym);
- ❖ wierzytelności wekslowe;
- ❖ wierzytelności wymagalne i niewymagalne;
- ❖ wierzytelności kapitałowe (główne) i odsetkowe (o odsetki).

IV. Założenia koncepcji ekonomiczno-organizacyjnej jako punkt wyjścia dla rozwiązań prawnych

1. Wydaje się sprawą oczywistą, że rozwinięcie koncepcji jurystycznej musi opierać się na jakichś bliżej sformułowanych założeniach natury ekonomicznej i organizacyjnej, dotyczących nabywania wierzytelności przez Fundusz. Autorowi opracowania są znane takie propozycje. Tymczasem chodziłoby właśnie o odpowiednie zharmonizowanie tych fundamentów ekonomiczno-organizacyjnych z odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi, przy czym pod uwagę niekoniecznie mogłoby być brany obowiązujący stan prawny. Można by też już dziś nieco wybiec w przyszłość i zastanowić się także nad ewentualnymi propozycjami (założeniami) de lege ferenda.

Należy też liczyć się z tym, że odpowiednia regulacja prawna i wytworzona na jej tle praktyka obrotu wierzytelnościami bankowymi przez Fundusz może doprowadzić w konsekwencji do nowych sytuacji w relacjach nabywcy wierzytelności i dłużnicy wierzytelności (np. poszukiwanie wierzytelności niektórych dłużników bankowych w celu dokonywania potrąceń przez nabywców, art. 498 k.c.; wiele różnych zjawisk obserwujemy na różnych tzw. rynkach wierzytelności, zwłaszcza dotyczących należności wobec jednostek budżetowych). W każdym razie należałoby przynajmniej przewidywać możliwość odpowiednich konsekwencji.

cji prawno-ekonomicznych w związku z wprowadzeniem tych lub innych regulacji prawnych obrotu wierzytelnościami przez BFG.

2. Funkcje działalności pomocowej Funduszu w zakresie nabywania i zbywania wierzytelności banków. W pewnym uproszczeniu można przyjąć następujące założenia dotyczące funkcji działalności pomocowej BFG w zakresie nabywania wierzytelności banków.

Po pierwsze, nabycie („wykup”) przez BFG wierzytelności (o formule prawnej nabycia por. pkt VI opracowania) winno nastąpić jedynie w ramach (reżimie) działalności pomocowej. Dla Funduszu celem nabycia wierzytelności banku (pakietu wierzytelności) jest usunięcie stanu zagrożenia wypłacalności banku – uczestnika systemu gwarantowania. Nabycie wierzytelności będzie odpłatne i doprowadzi do powiększenia tzw. środków płynnych banku. Jeżeli w grę będzie wchodziło nabycie tzw. pakietu wierzytelności banku (kilku lub kilkunastu wierzytelności), Fundusz będzie decydował o kompozycji takiego pakietu (ilości i cechach prawnych nabytych wierzytelności; np. wierzytelności wymagalne i niewymagalne, wekslowe, kredytowe lub pozakredytowe).

Po drugie, BFG będzie zainteresowany skompensowaniem wydatków pieniężnych poniesionych w związku z nabyciem wierzytelności banku na tzw. wtórnym rynku wierzytelności (poprzez zbycie tej wierzytelności innym podmiotom, niekoniecznie instytucjom bankowym). Kompensowanie to winno nastąpić przynajmniej w granicach poniesionych wydatków na pomoc dla banku (ceny nabycia i kosztów jej tzw. obsługi).

Po trzecie, pozostaje otwarte zagadnienie, czy udział BFG w tzw. rynku wtórnym wierzytelności ma być podporządkowany ściśle wspomnianym wcześniej celom wyłącznie kompensacyjnym (refundacyjnym), czy mógłby też wykroczać poza ten cel. Chodzi mianowicie o to, że Fundusz – zbywając wierzytelność banku innym nabywcom – mógłby kierować się też celami komercyjnymi, tj. np. koniecznością odpowiedniego powiększania swych funduszy w związku z udziałem na rynku wtórnym z myślą o przeznaczeniu ich na akcję pomocową w postaci późniejszego nabywania wierzytelności innych banków, znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności.

W związku z tym otwarty pozostawałby problem, czy taką, ewentualną działalność komercyjną Funduszu należałoby rozważać jedynie na tle istniejącego stanu prawnego (stworzonego przez ustawę o BFG), czy też de lege ferenda (jako pewną wizję przyszłości). W tej drugiej sytuacji można by np. zainteresować się bliżej konstrukcją tzw. sekurytyzacji i jej koncepcyjno-prawnym opracowaniem dla potrzeb omawianej działalności BFG. Por. bliższy opis tej konstrukcji i jej walorów finansowych – E. Głogowski, M. Munch, *Nowe usługi finansowe*, Warszawa 1996, s. 272 i nast. (System ABS – asset backed securities). O możliwościach zastosowania tej konstrukcji przez banki polskie¹⁾. Chodzi o to, czy wtórny obrót wierzytelnościami (w niedalekiej przyszłości) miałby być tzw. obiegiem prostym w sensie prawnym (zbywanie przez Fundusz „czystych” wierzy-

telności, nie połączonych w odpowiedni sposób z tworzeniem i emisją stosownych instrumentów finansowych, np. krótkoterminowych papierów wartościowych), czy właśnie obiegiem związanym z takimi papierami. W pierwszym okresie należy chyba liczyć się przede wszystkim z obrotem „czystych” wierzytelności instytucji bankowych, choć niekoniecznie jedynie w ramach prostych jurystycznie operacji prawnych (por. pkt VI opracowania).

3. Próba typizacji etapów obrotu wierzytelnościami bankowymi. Można by wyodrębnić następujące etapy (fazy) obrotu wierzytelnościami bankowymi:

- A. Faza przygotowawcza (zawarcie umowy o udzielenie pomocy między bankiem – przyszłym cedentem a BFG).
- B. Faza sanacyjna (osiągnięcie skutku pomocowego w postaci usunięcia stanu zagrożenia wypłacalności; etap podstawowy).
- C. Faza kompensacyjna:
 - a) dochodzenie należności od dłużnika i zabezpieczycieli (przez BFG lub za pośrednictwem innych podmiotów),
 - b) zbycie wierzytelności nabywcom (cesjonariuszom następnym).

V. Forma organizacyjno-prawna obrotu wierzytelnościami

Ustawa o BFG przewiduje, iż rozporządzenie wydane na podstawie art. 4 ust. 2a określi formy organizacyjno-prawne obrotu wierzytelnościami przez Fundusz. Chodzi tu zatem o przesądzenie tego, w jakiej strukturze organizacyjno-prawnej mogłoby odbywać się nabywanie i zbywanie wierzytelności banków (pierwotny i wtórny obrót tymi wierzytelnościami).

Nasuwać się w tej mierze następujące warianty możliwe do przyjęcia.

A. Utworzenie podmiotu odrębnego od BFG (powiązanego z Funduszem w określony sposób, np. kapitałowo, personalnie). Wzorem legislacyjnym dla tego wariantu byłaby np. propozycja zawarta we wspomnianym już wcześniej art. 5 projektu ustawy o BFG z września 1994 r. (spółka z o.o., jednoosobowa spółka Funduszu; zob. pkt II opracowania).

Przedmiotem działalności tego podmiotu byłby wyłącznie obrót wierzytelnościami bankowymi określonymi w art. 4 ust. 2a (zadanie obligatoryjne i wyłączne). Można by też zastanowić się czy spółce takiej nie powierzyć możliwości nabywania innych jeszcze wierzytelności banków kupowanych już poza działalnością pomocową Funduszu (zadanie fakultatywne). Sprawa wymagałaby głębszej refleksji i dyskusji. Przepis art. 4 ust. 2a wyjaśnia, że rozporządzenie Rady Ministrów określi formę organizacyjno-prawną wierzytelności wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy (wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności).

B. Przyjęcie „formuły departamentowej”. Chodziłoby o organizacyjne wyodrębnienie w ramach struktury organizacyjnej BFG jednostki organizacyjnej zajmującej się pierwotnym i wtórnym obrotem wierzytelnościami banków

(w imieniu i na rachunek BFG). Można rozważać pewną sferę autonomii organizacyjnej takiej jednostki w ramach Funduszu (np. agencja, przedsiębiorstwo Funduszu).

C. Przyjęcie „formuły kontraktowej”. W grę wchodziłoby, mówiąc najogólniej, powierzenie przez Fundusz operacji nabywania lub zbywania wierzytelności banków na podstawie odpowiedniej „umowy o współpracę” (np. innemu bankowi, a nawet kilku bankom z możliwością ustanowienia odpowiedniego konsorcjum). BFG nabywałby wierzytelności określone w art. 4 ust. 2 pkt 1a we własnym imieniu i na własny rachunek w ramach działalności pomocowej (np. byłby cesjonariuszem). To samo dotyczy zbywania tych wierzytelności, z tym że kontraktowy pośrednik (inny bank, konsorcjum bankowe) „lokowałby” te wierzytelności na rynku wierzytelności. Stosowna formuła prawno-operacyjna (mniejsza w tej chwili o jej kwalifikację prawną) byłaby tu wówczas do rozważenia. Dla przykładu, nabycie wierzytelności od banku przez pośrednika (banku, konsorcjum) oznaczałoby zarazem nabycie jej z myślą o zbyciu na rzecz wcześniej znanego i określonego nabywcy (akt nabycia i zbycia mógłby dokonywać się jednocześnie, a nabywca płaciłby bezpośrednio zagrożonemu bankowi, a nie Funduszowi). Wspomniany wcześniej tzw. efekt kompensacyjny mógłby być więc osiągnięty równocześnie z usunięciem stanu zagrożenia wypłacalności banku.

Bez bliższej analizy ekonomiczno-prawnej (określenie wad i zalet proponowanej formuły organizacyjnej), trudno byłoby chyba obecnie przesądzać wybór odpowiedniego wariantu.

Można by też zastanawiać się, czy de lege lata dopuszczalna byłaby w ogóle formuła wyodrębnionego organizacyjnie podmiotu (wariant pierwszy) w związku z treścią przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy z 20 II 1997 r. Otóż „nabywanie wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności” należy do „zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy” (art. 4 ust. 2 ustawy). Czy takie ujęcie omawianej formy pomocy bankom eliminuje wspomniany wcześniej wariant pierwszy i pozwala na rozważanie wariantów dalszych? Warto bowiem zwrócić uwagę na to, że podobna wątpliwość nie pojawiała się na tle projektu ustawy o BFG z września 1994 r. Przyjęto tam mianowicie wprost, że do zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy należy m.in. „utworzenie spółki (...) zajmującej się wykupem wierzytelności od banków i obrotem tymi wierzytelnościami” – art. 4 ust. 2 pkt 3 projektu).

Moim zdaniem można by i obecnie bronić opinii o dopuszczalności wariantu pierwszego. Taki wniosek mógłby, jak się wydaje, wynikać z samego zestawienia treści art. 4 ust. 2 pkt 1a z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy z 20 II 1997 r. Skoro Rada Ministrów została upoważniona do określenia formy organizacyjno-prawnej obrotu wierzytelnościami, to sformułowanie o „nabywaniu wierzytelności” przez Fundusz należałoby traktować z pewnością jako ogólne wskazanie na nową formę działalności pomocowej Funduszu bez przesądzania wprost w ustawie prawno-organizacyjnego kształtu tej formy i odesłanie w tej mierze właśnie do rozporządzenia.

VI. Szczegółowe zasady, zakres i tryb obrotu wierzytelnościami przez Fundusz. Zagadnienia wybrane

1. Uwagi wstępne

Rzetelna i pogłębiona analiza zagadnień szczegółowych dotyczących nabywania i zbywania przez Fundusz wierzytelności banków wymaga rozstrzygnięcia kwestii podstawowych, tworzących zarysy wizji przyszłego systemu. Tych szczegółowych zagadnień jest sporo i nie sposób byłoby umieścić ich w krótkim, z natury rzeczy – syntetycznym opracowaniu. Jeżeli weźmie się pod uwagę treść art. 4 ust. 2a ustawy z 20 II 1997 r. (zakres przewidzianej delegacji ustawowej dla Rady Ministrów), to można zauważyć, że dyskusja w tej materii mogłaby koncentrować się przede wszystkim wokół następujących grup zagadnień:

- 1) „Obrót wierzytelnościami”,
- 2) „Zakres obrotu”,
- 3) „Szczegółowe zasady obrotu”
- 4) „Tryb obrotu”.

2. Obrót wierzytelnościami

„Obrót wierzytelnościami” (1) obejmuje co najmniej dwa segmenty: nabywanie wierzytelności (obróć pierwotny) i zbywanie ich innym podmiotom (obróć wtórny). Jest sprawą do rozstrzygnięcia, czy zawsze celowy z różnych względów byłby obrót wtórny nabytych przez Fundusz wierzytelności (zbywanie wierzytelności innym podmiotom, np. kolejnym cesjonariuszom). Ograniczenie się tylko do pierwotnego obrotu aktualizowałoby z kolei problematykę dochodzenia nabytych należności od dłużnika. Jest już sprawą dalszą, czy Fundusz w tym wypadku mógłby korzystać z tzw. funduszowego tytułu wykonawczego (art. 37 ust. 1 ustawy) w sytuacji, w której dłużnikiem należności nie byłby inny bank – uczestnik systemu gwarancji.

W każdym razie decyzja o zbyciu nabytej przez Fundusz (wyodrębnioną spółkę z o.o.) wierzytelności należałaby do samego Funduszu. Stwarza to szansę skompensowania przez Fundusz (od kolejnego nabywcy) sum pieniężnych wyłożonych na nabycie wierzytelności od zagrożonego banku (można zaproponować tu różne techniki kompensacyjne, łącząc indywidualne umowy w szersze operacje finansowe, zob. dalej).

Nie wydaje się, aby poza zbyciem i nabyciem (tzw. rozporządzeniami właścicielskimi) w grę mogła wchodzić jeszcze inna postać obrotu, polegająca np. na obciążeniu wierzytelności nabytych ograniczonymi prawami rzeczowymi (zastawem na wierzytelności, art. 327, użytkowaniem, art. 265 k.c.). Takie obciążenie nabytych wierzytelności trudno byłoby pogodzić z reżimem prawnym pomocy, stworzonym w art. 19 i 20 ustawy o BFG (np. Fundusz nabywa wierzytelność banku, ustanawia na niej zastaw dla zabezpieczenia kredytu, którego inny podmiot miałby udzielić bankowi).

Gdyby jednak w przyszłości Fundusz miał nabywać także wierzytelności wekslowe banków, to być może należałoby dopuścić nie tylko tzw. indos własnościowy wierzytelności wekslowej (art. 14 prawa wekslowego), ale także indos zastawniczy na rzecz BFG (art. 1 prawa wekslowego). Sprawą otwartą pozostaje sposób i zakres wykorzystania takiego indosu.

3. Zakres obrotu

„Zakres obrotu” wyznaczają, jak się wydaje, kryteria podmiotowe i przedmiotowe.

Po pierwsze, chodzi o to, jakim podmiotom Fundusz będzie zbywał nabyte wierzytelności zagrożonych banków (np. czy tylko bankom, a nie podmiotom innym, kwestia zakazów nabywania przez niektóre podmioty).

Po drugie, pojawia się sprawa otwartego lub bliżej określonego katalogu wierzytelności, które mogłyby być nabywane przez Fundusz (o jakich cechach prawnych poza tą wskazówką, że są to „wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności”). Określenie tego katalogu będzie decydowało o zakresie pomocy, jakiej BFG skłonny będzie udzielić bankowi (im większy katalog tych wierzytelności, tym większy zasięg możliwej pomocy).

Powstaje pytanie, czy i w jakiej mierze mogą być odpowiednio zharmonizowane względy pomocy bankom i możliwości ulokowania przez Fundusz na rynku wtórnym nabytych wierzytelności, a mianowicie – czy takie ulokowanie (możliwość zbycia) w ogóle winno determinować akcję pomocową Funduszu (możliwość skompensowania ceny nabycia wierzytelności), czy być od takiego dokonania niezależne (np. może pojawić się potrzeba nabycia takich wierzytelności banku, którymi rynek wierzytelności nie będzie w odpowiednim stopniu zainteresowany).

„Zakres obrotu” obejmuje też, jak się wydaje, zagadnienie tzw. pakietu wierzytelności banku (nabycie kilku lub kilkunastu wierzytelności określonego rodzaju lub różnych rodzajowo). Nabycie „w pakietach” nie wyłączałoby możliwości zbywania nabywcom wierzytelności indywidualnych.

Moim zdaniem nie należałoby w rozporządzeniu Rady Ministrów reglamentować zbyt restryktywnie omawianej kwestii „zakresu obrotu” wierzytelnościami w prezentowanym tu znaczeniu. Decydującą ocenę należałoby w tej mierze pozostawić organizatorowi obrotu (BFG).

4. Szczegółowe zasady obrotu

„Szczegółowe zasady obrotu” to bardzo pojemna formuła prawna. Należy przyjąć, że chodzi tu przede wszystkim o określenie odpowiednich form prawnych obrotu. Skala możliwości wydaje się tu dość spora, a wybór jednej lub kilku z nich zdeterminowany pozostaje wizją omawianego typu pomocy Funduszu dla zagrożonych banków.

Propozycje wariantowe:

A. Operacja prosta. BFG jako tzw. nabywca własnościowy i podmiot dochodzący należności:

- cesja zwykła (art. 509 k.c.; BFG jako cesjonariusz w odniesieniu do jednej lub kilku wierzytelności);
- indos wekslowy (w zakresie wierzytelności wekslowej; kilka indosów w odniesieniu do kilku weksli posiadanych przez bank).

BFG dochodzi należności od dłużnika (zwykłego lub wekslowego) wedle ogólnych reguł prawa cywilnego (możliwość wystawienia tytułu wykonawczego, art. 37 ustawy). Gdyby wierzytelność scedowana objęta była zabezpieczeniami (np. poręczeniem, zastawem), dochodzenie należności możliwe byłoby także wobec zabezpieczycieli (art. 509 § 2 k.c.). W zakresie zobowiązań wekslowych odpowiadają wszyscy dłużnicy wekslowi solidarnie (art. 44 prawa wekslowego). Istotne byłoby zatem nabywanie wierzytelności odpowiednio zabezpieczonych (skompensowanie ceny wierzytelności następuje tu przez zapłatę dokonaną przez dłużnika lub zabezpieczycieli).

B. Operacja prosta. BFG jako tzw. nabywca własnościowy i zbywca wierzytelności.

Sytuacja podobna jak w wariantcie A, z tym że cenę wierzytelności (zapłaconą dłużnikowi) kompensowałoby Funduszowi nabywcy wierzytelności (dalsi cesjonariusze). Nabywanie i zbywanie przez Fundusz wierzytelności banku stanowiłoby dwie oddzielne (zamknięte) operacje.

C. Operacja polegająca na funkcjonalnym zespoleniu kilku odrębnych czynności prawnych, BFG jako pośrednik (pełnomocnik lub zastępca pośredni) w zbywaniu i nabywaniu wierzytelności:

- BFG jako pełnomocnik banku cedenta lub nabywcy w zakresie zbycia lub nabycia wierzytelności przez inny podmiot (inny podmiot jako pierwszy cesjonariusz, art. 95, 98 k.c.);
- BFG występuje jako zastępca pośredni nabywcy i nabywa wierzytelność we własnym imieniu, ale na rachunek nabywcy (BFG ma status zleceniobiorcy, komisarza lub ewentualnie agenta). Zapłata przez kontrahenta BFG (nabywcy wierzytelności) następuje wprost zagrożonemu bankowi (cedentowi). W tym wypadku odpowiednie umowy (o pośrednictwo) nabywcy z BFG (spółką wyodrębnioną z Funduszu) poprzedzają nabycie wierzytelności przez Fundusz od zagrożonego banku. Następuje tu – mówiąc ogólnie – funkcjonalne zespolenie kilku odrębnych czynności prawnych w celu udzielenia pomocy bankowi zagrożonemu.

D. Operacje złożone. BFG jako tzw. nabywca własnościowy w ramach bardziej skomplikowanych operacji finansowych (np. umów dyskontowych, forfaitingowych). Nie jest, oczywiście, możliwe i potrzebne, aby w „szczególnych zasadach obrotu” znalazła się pełna regulacja wspomnianych form prawnych (figur) w zakresie nabywania i zbywania wierzytelności zagrożonych banków. W rozpo-

rządzeniu winno moim zdaniem znaleźć się stosowne upoważnienie dla Rady BFG w tym zakresie (regulamin, ogólne warunki umów).

5. Tryb obrotu

Otwartym zagadnieniem pozostaje sprawa zawierania umów (kompleksu umów) tworzących jurydyczny fundament obrotu wierzytelnościami. W zakresie stosunków BFG i bank sprawa wydaje się prostsza. Z reguły odpowiednia umowa o udzielenie pomocy (umowa podstawowa) będzie poprzedzała „umowę wykonawczą”, tj. nabycie wierzytelności (pakietu wierzytelności określonego banku). Winna tu być zachowana odpowiednia procedura zawierania takich umów (od jej inicjacji, tj. złożenia wniosku przez bank, aż do dokonania cesji przez Fundusz).

W odniesieniu do zbywania nabytych przez Fundusz wierzytelności można zastanawiać się nad różnymi trybami wyłaniania przyszłych nabywców. Można już chyba wskazać na prawnie uregulowane tryby zawierania takich umów. W ustawie z 3 II 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków (Dz.U. z 1993 r., Nr 18, poz. 82) przewidziano np. przetarg, ofertę ogłoszoną publicznie, rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia (art. 39–41 ustawy). O ekspansji takich trybów zbywania wierzytelności świadczyć mogą niektóre akty wykonawcze (projekty rozporządzeń Rady Ministrów) do ustawy (projektu) „o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne”. Chodzi mianowicie o wierzytelności Skarbu Państwa nabyte w związku z wykonaniem poręczenia lub gwarancji (tzw. wierzytelności regresowe). Istnieją już zatem prawne regulacje w tej materii, które mogłyby zostać odpowiednio wykorzystane w praktyce działalności pomocowej Funduszu. Oczywiście, należałoby wpierw przesądzić to, czy wierzytelności nabyte przez Fundusz (ewentualnie które i kiedy) mogłyby być sprzedawane (zbywane) publicznie (z możliwymi wyjątkami).

Miroslaw Bączyk

Przypis

- ¹⁾ Por. E. Gostomski, *Sekurytyzacja. Nowa forma pozyskania kapitału*, „Nowa Europa” z 9 VIII 1995 r., s. 19 oraz A. Kosiński, *Sekurytyzacja aktywów*, Zarządzanie i Finanse, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa, 1997 r.

Zdzisław Fedorowicz

ASPEKTY EKONOMICZNE ZAKUPU WIERZYTELNOŚCI JAKO FORMY POMOCY BFG BANKOM O ZAGROŻONEJ WYPŁACALNOŚCI

1. Uwagi wstępne

Wierzytelności w postaci udzielonych kredytów, portfela papierów wartościowych czy lokat w innych bankach (z wyłączeniem lokat w banku centralnym) są dla banków źródłem dochodów w postaci oprocentowania względnie dyskonta otrzymywanego przy zakupie pewnych rodzajów papierów wartościowych. Stąd w normalnych warunkach banki nie powinny sprzedawać wierzytelności, gdyż oznacza to pozbywanie się dochodów. Jeżeli mimo to banki przystępują do ich sprzedaży, to motywem tego działania jest potrzeba czy konieczność zwiększenia ich płynności.

Najprostszą metodą zwiększenia zasobów płynnego pieniądza w posiadaniu banku jest sprzedaż krótkoterminowych dłużnych papierów wartościowych, jak bony skarbowe, dla których istnieje rozwinięty wtórny rynek. Przy tej sprzedaży banki na ogół nie ponoszą strat i z reguły osiągają dochód w postaci różnicy między ceną sprzedaży a ceną zakupu walorów finansowych (chyba że za stratę uzna się utracenie korzyści z tytułu sprzedaży bonów przed terminem wykupu, co wymaga odstąpienia nabywcy części dyskonta, zrealizowanego przy ich kupnie na pierwotnym rynku). Jeżeli bank dysponuje wystarczającym portfelem rynkowych („marketable”) papierów wartościowych, utrzymanie płynności nawet bez sięgania do lokat międzybankowych czy kredytów refinansowych w banku centralnym nie jest problemem. Problemy z płynnością powstają wtedy, gdy bank nie dysponuje rynkowymi papierami wartościowymi i gdy wyczerpał możliwości zdobycia lokat na rynku międzybankowym oraz kredytu refinansowego w banku centralnym. Wtedy może powstać potrzeba czy konieczność sprzedaży wierzytelności powstałych w wyniku udzielenia przez bank kredytów. Jest to problem trudny, gdyż takie wierzytelności mają charakter nie-rynkowy („not-marketable”).

Istnieją dwie zasadnicze przesłanki, dla których banki mogą odczuwać potrzebę odstąpienia (sprzedaży) wierzytelności kredytowych. Pierwszą z nich jest dążenie do przewyciężenia luki, jaka występuje między terminami zapadalności należności kredytowych a terminami wymagalności zobowiązań z tytułu depozytów. Taka luka może wystąpić nawet wtedy, gdy należności kredytowe mają całkowicie regularny charakter, to znaczy są w pełni obsługiwane przez

rządzeniu winno moim zdaniem znaleźć się stosowne upoważnienie dla Rady BFG w tym zakresie (regulamin, ogólne warunki umów).

5. Tryb obrotu

Otwartym zagadnieniem pozostaje sprawa zawierania umów (kompleksu umów) tworzących jurydyczny fundament obrotu wierzytelnościami. W zakresie stosunków BFG i bank sprawa wydaje się prostsza. Z reguły odpowiednia umowa o udzielenie pomocy (umowa podstawowa) będzie poprzedzała „umowę wykonawczą”, tj. nabycie wierzytelności (pakietu wierzytelności określonego banku). Winna tu być zachowana odpowiednia procedura zawierania takich umów (od jej inicjacji, tj. złożenia wniosku przez bank, aż do dokonania cesji przez Fundusz).

W odniesieniu do zbywania nabytych przez Fundusz wierzytelności można zastanawiać się nad różnymi trybami wyłaniania przyszłych nabywców. Można już chyba wskazać na prawnie uregulowane tryby zawierania takich umów. W ustawie z 3 II 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków (Dz.U. z 1993 r., Nr 18, poz. 82) przewidziano np. przetarg, ofertę ogłoszoną publicznie, rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia (art. 39–41 ustawy). O ekspansji takich trybów zbywania wierzytelności świadczyć mogą niektóre akty wykonawcze (projekty rozporządzeń Rady Ministrów) do ustawy (projektu) „o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne”. Chodzi mianowicie o wierzytelności Skarbu Państwa nabyte w związku z wykonaniem poręczenia lub gwarancji (tzw. wierzytelności regresowe). Istnieją już zatem prawne regulacje w tej materii, które mogłyby zostać odpowiednio wykorzystane w praktyce działalności pomocowej Funduszu. Oczywiście, należałoby wprawdzie przesądzić to, czy wierzytelności nabyte przez Fundusz (ewentualnie które i kiedy) mogłyby być sprzedawane (zbywane) publicznie (z możliwymi wyjątkami).

Miroslaw Bączyk

Przypis

- ¹⁾ Por. E. Gostomski, *Sekurytyzacja. Nowa forma pozyskania kapitału*, „Nowa Europa” z 9 VIII 1995 r., s. 19 oraz A. Kosiński, *Sekurytyzacja aktywów*, Zarządzanie i Finanse, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa, 1997 r.

Zdzisław Fedorowicz

ASPEKTY EKONOMICZNE ZAKUPU WIERZYTELNOŚCI JAKO FORMY POMOCY BFG BANKOM O ZAGROŻONEJ WYPŁACALNOŚCI

1. Uwagi wstępne

Wierzytelności w postaci udzielonych kredytów, portfela papierów wartościowych czy lokat w innych bankach (z wyłączeniem lokat w banku centralnym) są dla banków źródłem dochodów w postaci oprocentowania względnie dyskonta otrzymywanego przy zakupie pewnych rodzajów papierów wartościowych. Stąd w normalnych warunkach banki nie powinny sprzedawać wierzytelności, gdyż oznacza to pozbywanie się dochodów. Jeżeli mimo to banki przystępują do ich sprzedaży, to motywem tego działania jest potrzeba czy konieczność zwiększenia ich płynności.

Najprostszą metodą zwiększenia zasobów płynnego pieniądza w posiadaniu banku jest sprzedaż krótkoterminowych dłużnych papierów wartościowych, jak bony skarbowe, dla których istnieje rozwinięty wtórny rynek. Przy tej sprzedaży banki na ogół nie ponoszą strat i z reguły osiągają dochód w postaci różnicy między ceną sprzedaży a ceną zakupu walorów finansowych (chyba że za stratę uzna się utracone korzyści z tytułu sprzedaży bonów przed terminem wykupu, co wymaga odstąpienia nabywcy części dyskonta, zrealizowanego przy ich kupnie na pierwotnym rynku). Jeżeli bank dysponuje wystarczającym portfelem rynkowych („marketable”) papierów wartościowych, utrzymanie płynności nawet bez sięgania do lokat międzybankowych czy kredytów refinansowych w banku centralnym nie jest problemem. Problemy z płynnością powstają wtedy, gdy bank nie dysponuje rynkowymi papierami wartościowymi i gdy wyczerpał możliwości zdobycia lokat na rynku międzybankowym oraz kredytu refinansowego w banku centralnym. Wtedy może powstać potrzeba czy konieczność sprzedaży wierzytelności powstałych w wyniku udzielenia przez bank kredytów. Jest to problem trudny, gdyż takie wierzytelności mają charakter nie-rynkowy („not-marketable”).

Istnieją dwie zasadnicze przesłanki, dla których banki mogą odczuwać potrzebę odstąpienia (sprzedaży) wierzytelności kredytowych. Pierwszą z nich jest dążenie do przezwyciężenia luki, jaka występuje między terminami zapadalności należności kredytowych a terminami wymagalności zobowiązań z tytułu depozytów. Taka luka może wystąpić nawet wtedy, gdy należności kredytowe mają całkowicie regularny charakter, to znaczy są w pełni obsługiwane przez

dłużników poprzez terminowe wpłacanie odsetek i rat kapitałowych, ale wobec średnio- i długoterminowego charakteru udzielonych kredytów środki uzyskiwane od dłużników nie tyle może nie wystarczają na terminowe regulowanie zobowiązań depozytowych wraz z odsetkami (choć i taka sytuacja może powstać), ile nie pozwalają na kontynuację działalności kredytowej. Powstawanie tego typu luki jest typowe dla banków hipotecznych, udzielających długoterminowych kredytów na budownictwo mieszkaniowe.

Udzielanie tych kredytów tylko w oparciu o depozyty, choćby w przeważającej części terminowe (ale z reguły o terminach krótszych od terminów kredytów udzielanych przez bank), bardzo szybko wyczerpałoby możliwości kredytowania, dlatego tego rodzaju banki poszukują możliwości refinansowania udzielonych kredytów. Jedną z tych możliwości jest sprzedaż wierzytelności z tytułu udzielonych kredytów hipotecznych wyspecjalizowanym instytucjom refinansowania tych kredytów, takim jak – przykładowo w Stanach Zjednoczonych, gdzie działalność w dziedzinie kredytu hipotecznego jest szczególnie rozwinięta – Federal National Mortgage Association („Fannie Mae”, powołana jeszcze w 1938 r.), Government National Mortgage Association („Ginnie Mae”, powołana w 1968 r. po prywatyzacji Fannie Mae) czy Federal Home Loan Mortgage Corporation („Freddie Mae”, powołana w 1970 r.). Instytucje te łączą skupione od banków hipotecznych kredyty w pakiety (poole) i na ich podstawie emitują własne obligacje (Fannie Mae, Ginnie Mae) lub papiery wartościowe specjalnego rodzaju, jak świadectwa udziałowe, gwarantowane świadectwa udziałowe czy hipoteczne zabezpieczone obligacje (Freddie Mae)¹⁾. Ten proces wykupu kredytowych wierzytelności bankowych i emisji na ich podstawie rynkowych papierów wartościowych jest nazywany ich „sekurytyzacją”, od angielskiego terminu „securities” oznaczającego papiery wartościowe.

Drugą przesłanką, dla której banki komercyjne mogą dążyć do powiększenia czy odzyskania płynności na drodze sprzedaży wierzytelności kredytowych, jest zła jakość tych wierzytelności, wyrażająca się w znacznym opóźnieniu czy też całkowitym zaniechaniu ich obsługi przez dłużników, to znaczy spłat odsetek i podstawowego długu. Sprzedaż tych wierzytelności jest tylko jednym z elementów postępowania bankowego z nieregularnymi kredytami i nie jest pierwszym etapem tej procedury.

Można przyjąć, że w zagadnieniu zakupu wierzytelności jako formy pomocy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego bankom o zagrożonej wypłacalności chodzi właśnie o wierzytelności z tytułu kredytów nieregularnych, a nie o omawiane wcześniej długoterminowe acz regularne kredyty hipoteczne, wymagające refinansowania. Jeżeli ich kwestia była poruszona wyżej, to nie dlatego, by sugerować, że BFG mógłby zająć się refinansowaniem kredytów hipotecznych, gdyż – przynajmniej obecnie – potrzeby takiej nie ma ze względu na ciągle nieznaczny stopień rozwoju kredytu hipotecznego w naszym kraju. Sprawa tych kredytów została poruszona ze względu na formę ich refinansowania (sekurytyzacja), której możliwość wykorzystania dla rozwiązywania problemu „złych kredytów” wymaga rozważenia i nie powinna być z góry odrzucana.

2. Procedury postępowania z nieregularnymi kredytami

Nieregularne kredyty w polskiej bankowości komercyjnej mają dwojakie pochodzenie: część ich jest dziedzictwem procesu transformacji, w wyniku którego dłużnicy banków utracili możliwość obsługi zadłużenia (są to „stare” kredyty nieregularne), część ich powstała w efekcie nie dość ostrożnego udzielania kredytów w ostatnich latach (są to „nowe” kredyty nieregularne). Stare złe kredyty były i są plagą bankowości komercyjnej we wszystkich krajach dokonujących transformacji etatystycznej gospodarki centralnie planowanej w prywatyzowaną gospodarkę rynkową. W różnych krajach zastosowano różne metody rozwiązywania wynikających z nich problemów dla uzdrowienia sytuacji banków komercyjnych. Wydaje się konieczne przypomnienie w tym miejscu tych różnic, ażeby w ich świetle rozważać formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności.

Jeżeli pominąć pewne specyficzne cechy o charakterze lokalnym, działania zmierzające do uwolnienia banków od ciężaru nieregularnych kredytów można zakwalifikować do jednego z dwóch głównych typów: scentralizowanego lub zdecentralizowanego.

Pierwszy typ działań polegał na stworzeniu centralnej instytucji finansowej, która odkupiła od banków komercyjnych nieregularne wierzytelności kredytowe za wieloletnie obligacje. Taką formę sanowania banków komercyjnych zastosowano w Czechach (powołano tam Bank Konsolidacyjny), na Węgrzech (Węgierska Spółka Rozwojowo-Inwestycyjna) i w Słowenii (Bankowa Agencja Restrukturyzacji). To działanie można określić jako „quasi-sekurytyzację złych długów”, quasi dlatego, że wprawdzie portfele wierzytelności bankowych zamieniono na papiery wartościowe, ale te papiery wartościowe nie mają charakteru rynkowego, nie służą mobilizacji funduszy na rynkach finansowych, a stanowią jedynie lokatę w bankach komercyjnych, deprecjonującą się na skutek inflacji. Instytucje refinansowe, które skupiły złe długie od banków komercyjnych, mają zajmować się ich windykacją, w tym i przejmowaniem składników majątkowych upadłych dłużników, stanowiących materialne zabezpieczenie wierzytelności. W żadnym z wymienionych krajów „banki złych kredytów” nie osiągnęły sukcesów w windykowaniu nabytych wierzytelności i gromadzeniu stąd zasobów, które służyłyby wykupowi wyemitowanych obligacji. Scentralizowana forma rozwiązywania problemu złych kredytów jest krytykowana głównie ze względu na zdejmowanie z banków komercyjnych troski i odpowiedzialności za windykację należności od dłużników.

Zdecentralizowaną metodę rozwiązywania problemu złych kredytów zastosowano, jak wiadomo, w Polsce. Metoda ta przewiduje, że banki same mają ten problem rozwiązywać, mając po temu pomoc w postaci nowych instrumentów działania, jak bankowe postępowanie ugodowe, sprzedaż wierzytelności i zamiana ich na akcje²⁾, i w postaci finansowej (obligacje restrukturyzacyjne Skarbu Państwa). Korzystanie z jednych i drugich wymagało spełnienia określonych warunków, które w tym miejscu nie będą omawiane. Trzeba jedynie zaznaczyć, że

z pomocy finansowej mogły skorzystać tylko banki państwowe i banki, w których Skarb Państwa posiadał więcej niż 50% akcji czy udziałów, a więc zasięg podmiotowy tych działań zmierzających do likwidacji złych długów nie był powszechny. Istnieje także ograniczenie w czasie podejmowania działań restrukturyzacyjnych w oparciu o powołaną ustawę: w bankach stanowiących jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (7 z 9 banków, wydzielonych ze struktur NBP) miały one być zakończone do 30 kwietnia 1994 r., a w Powszechnej Kasie Oszczędności Bank Państwowy i w Banku Gospodarki Żywnościowej do końca września 1994 r.

Pomimo upływu tych terminów proces restrukturyzacji nie został zakończony, chociaż wielkość należności podlegających restrukturyzacji, wynosząca w końcu 1995 r. 4 027,5 mln zł, była o 22% niższa niż w końcu 1994 r. (5 166,2 mln zł). W należnościach banków poddanych restrukturyzacji 86,9% stanowiły należności stracone, 7,2% należności wątpliwe, a tylko 5,8% należności poniżej standardu³⁾.

Na poszczególne formy realizowanej przez banki restrukturyzacji należności przypadają w końcu 1995 r. następujące kwoty:

- ❖ należności objęte postępowaniami ugodowymi – 1 198,5 mln zł,
- ❖ należności objęte postępowaniami układowymi – 168,2 mln zł,
- ❖ należności wystawione do publicznej sprzedaży – 487,2 mln zł,
- ❖ należności od dłużników postawionych w stan upadłości lub likwidacji – 1 113,2 mln zł,
- ❖ należności zamienione na udziały kapitałowe – 157,3 mln zł,
- ❖ należności objęte innymi formami restrukturyzacji – 902,5 mln zł⁴⁾.

Razem chodzi tu o kwotę 4 027,5 mln zł, która stanowiła 7,96% należności banków od podmiotów gospodarczych w końcu grudnia 1995 r. (50 611,2 mln zł)⁵⁾. Daje to oczywiście tylko przybliżony i niezbyt aktualny pogląd na skalę zagadnienia udziału złych kredytów w należnościach banków komercyjnych. Pogląd przybliżony, bo należności podlegające restrukturyzacji nie obejmują złych kredytów istniejących w bankach nie objętych podmiotowo zakresem ustawy z 1993 r., jak też „nowych” złych kredytów powstających w bankach restrukturyzowanych. Niezbyt aktualny, gdyż nie dysponuję danymi z końca 1996 r. Można jednak przypuszczać, że skala tego problemu, a zwłaszcza relacje złych kredytów do całości wierzytelności kredytowych w ciągu roku, w istotny sposób nie uległy zmianie, a wobec tego kwoty, o które chodzi, są ciągle bardzo znaczne, co trzeba mieć na uwadze rozważając zagadnienie zakupu wierzytelności jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności. Oczywiście samo sformułowanie tego zagadnienia wskazuje, że nie chodzi o to, ażeby Bankowy Fundusz Gwarancyjny podjął się czy był włączony do zagadnienia doprowadzenia do końca sprawy restrukturyzacji finansowej banków i likwidacji złych długów, starych i nowych w całości. Chodzi jedynie o rozważenie kwestii, czy BFG może i powinien pomagać bankom o zagrożonej wypłacalności przez zakup ich wierzytelności. Ale wspomniana skala problemu daje pewne przesłanki do prognozowania, jak wielu

wniosek i na jakie kwoty można spodziewać się od banków komercyjnych w wypadku, gdyby Bankowy Fundusz Gwarancyjny ogłosił rozpoczęcie wykupu wierzytelności od banków o zagrożonej wypłacalności.

3. Podmiotowy zakres działań związanych z zakupem wierzytelności

Przytoczone poprzednio (i w tytule opracowania) sformułowanie zagadnienia wskazuje, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny miałby przez zakup wierzytelności przychodzić z pomocą bankom o zagrożonej wypłacalności. Ażeby w praktyce podjąć tego rodzaju działania, trzeba w sposób dość precyzyjny określić, kiedy powstaje w banku komercyjnym stan zagrożonej wypłacalności i jak to zagrożenie należy mierzyć. Najprostszym rozwiązaniem byłoby ustalenie, że zagrożenie wypłacalności powstaje wtedy, gdy współczynnik wypłacalności (wystarczalności kapitałowej) banku spada poniżej 8% wartości aktywów ważonych stopniem ryzyka. Ale – jak się wydaje – takie ustalenie zagrożenia nie byłoby zadowalające. Można bowiem uznać, że obniżenie współczynnika wypłacalności poniżej 8% stanowi jakiś sygnał ostrzegawczy, nakazujący podjęcie działań zmierzających do jego podwyższenia, na przykład przez zwiększenie kwot własnych funduszy banku czy pewnych pozycji zobowiązań, zaliczanych do jego wyposażenia kapitałowego, czy też przez restrukturyzację aktywów banku. O ile nie jest zwykle łatwo zwiększyć pozycje kapitałowe, brane pod uwagę przy obliczaniu współczynnika, o tyle zmiana struktury aktywów (np. przez wykorzystanie kwot wpływających ze spłaty kredytów o normie ryzyka 100% na zakup państwowych papierów wartościowych o normie ryzyka 0 lub 10%) nie powinna być bardzo trudna i bank mógłby jej dokonać bez pomocy finansowej z zewnątrz, co przywróciłoby wymagany poziom współczynnika wypłacalności. Wynika stąd wniosek, że nie samo obniżenie współczynnika wypłacalności banku poniżej wymaganego poziomu należałoby uważać za zagrożenie jego wypłacalności, ale fakt, że wymaganego poziomu współczynnika bank nie jest w stanie osiągnąć bez pomocy finansowej z zewnątrz i to w maksymalnym okresie, w którym niedostateczne wyposażenie kapitałowe banku może być tolerowane.

Podkreślono tutaj element czasu tolerancji nienależytego wyposażenia kapitałowego banku, gdyż – jak się wydaje – niższy od normy ostrożnościowej poziom wskaźnika nie powoduje jeszcze żadnego bezpośredniego zagrożenia interesów jego klientów. Jeżeli jednak uważa się za konieczne zachowanie tej normy z uwagi na zagrożenia perspektywiczne, nie natychmiastowe, to należy określić, jak długo od momentu ustalenia niedostatecznego wyposażenia kapitałowego banku stan ten może być tolerowany, czyli – inaczej mówiąc – jakim okresem bank dysponuje dla doprowadzenia wskaźnika wypłacalności do wymaganego poziomu.

Trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że współczynnik wypłacalności banku sam w sobie nie charakteryzuje zdolności banku do terminowego wywiązywania się ze zobowiązań, a więc płynności banku. Jeżeli wartość aktywów ważonych stopniem ryzyka wyznacza maksymalną kwotę strat, na którą bank jest narażony w wypadku niewypłacalności wszystkich jego dłużników (w granicach okre-

lonych przez procentowe wskaźniki ryzyka), to wyposażenie kapitałowe w wysokości 8% tej kwoty w sposób oczywisty tej maksymalnej straty nie pokrywa i nie stanowi dla wierzycieli banku żadnej gwarancji jego wypłacalności w takiej ekstremalnej sytuacji. Ale wystąpienie ekstremalnych sytuacji ma niski współczynnik prawdopodobieństwa i wobec tego trzeba przyjmować jakieś mniejsze a bardziej prawdopodobne zagrożenie. Współczynnik 8% jako miara tego zagrożenia i równocześnie zabezpieczenie wierzycieli na wypadek jego wystąpienia nie został określony na podstawie empirycznych badań, przeprowadzonych w Polsce, lecz został przeniesiony na nasz grunt z ustaleń Komitetu Bazylejskiego. Trudno więc z pełnym przekonaniem uważać, że obniżenie wskaźnika poniżej tego poziomu i niemożność jego odzyskania bez pomocy zewnętrznej stanowi zagrożenie wypłacalności.

Jednak mogą powstać wątpliwości, czy punktem wyjścia dla stwierdzania zagrożenia wypłacalności banku powinien być wskaźnik jego wyposażenia kapitałowego. Trzeba zwrócić uwagę i na to, że dla wypłacalności banku nie w sensie wskaźnikowym, a w znaczeniu zdolności terminowego regulowania zobowiązań istotna jest przede wszystkim płynność banku w znaczeniu dostosowania przychodów pieniężnych w każdym dniu operacyjnym (z uwzględnieniem możliwości ich łatwego uzupełnienia z rachunku rezerwowego, natychmiastowej sprzedaży papierów wartościowych, wolnych limitów lokat międzybankowych i kredytu refinansowego w banku centralnym) do przewidywanych wypłat w tym dniu, powiększonych o występujący w przeszłości maksymalny poziom wypłat nieprzewidzianych. Jak się wydaje, dla utrzymywania wypłacalności banku zabezpieczenie jego płynności w podanym tu znaczeniu ma większą wagę, niż norma ostrożnościowa współczynnika wypłacalności.

Gdyby stanąć na tym stanowisku, powstałaby niewątpliwa trudność mierzenia braku płynności w banku komercyjnym i wynikającego stąd zagrożenia wypłacalności. Normy płynności, ustalone przez Prezesa NBP, mają charakter orientacyjny i ich niedochowanie przez określony bank trudno uznać za zagrożenie wypłacalności. Z drugiej strony oczekiwanie na wystąpienie braku płynności dla ustalenia, że jest zagrożenie wypłacalności, byłoby w gruncie rzeczy dopuszczaniem do niewypłacalności, a nie działaniem eliminującym zagrożenie. W tych warunkach trzeba chyba zaproponować w roli sygnałów wskazujących na zagrożenie wypłacalności częstotliwość i skalę działań banku, zmierzających do utrzymania płynności, oraz wyczerpywanie się jego najbardziej płynnych aktywów w wyniku tych działań. Chodzi tu o częste przyjmowanie lokat międzybankowych na rosnące kwoty i ich rolowanie, występowanie odmów udzielenia lokaty przez banki na skutek wyczerpania ich limitu (jeżeli takie były ustalone) lub uznania banku ubiegającego się o lokaty za nie dość wiarygodny, o częste wykorzystywanie kredytu lombardowego w NBP, przy wzroście jego kwot i przedłużaniu terminów, o kurczenie się portfela płynnych papierów wartościowych i ewentualnie inne wskaźniki, w tym rosnący udział nieregularnych kredytów w aktywach banku i niekorzystne dla jego płynności zmiany wielkości i struktury

depozytów. Dla oceny tego rodzaju sygnałów, stwierdzających zagrożenie wypłacalności banku, potrzebne byłyby oczywiście źródła informacji, procedury ich gromadzenia i opracowywania oraz sygnalizowania ustalonych zagrożeń do instytucji, które miałyby podejmować działania zmierzające do ich usuwania, w tym do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Trzeba bowiem pamiętać, że finansowym wspomaganie uzdrawiania banków zajmuje się nie tylko BFG w ramach swoich obowiązków ustawowych, ale także Narodowy Bank Polski. Na koniec 1995 r. NBP w takich operacjach zaangażował 686,4 mln zł w 36 bankach (w tym w 29 spółdzielczych)⁶⁾. Dopiero rozwiązanie tych zagadnień, dotyczących zasad i procedury ustalania zagrożenia wypłacalności banku, pozwoliłoby ustalić, jaki ma być podmiotowy zakres pomocy BFG, to znaczy którym bankom po spełnieniu ustalonych warunków mógłby on udzielać pomocy drogą zakupu wierzytelności.

4. Sprzedaż wierzytelności a sytuacja finansowa i płynność banków

Przed rozważeniem zagadnienia, czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny mógłby podjąć skup wierzytelności kredytowych banków, należy zastanowić się nad wpływem sprzedaży takich wierzytelności przez banki komercyjne na ich sytuację finansową i płynność. Gdyby chodziło wyłącznie o kredyty regularne, prawidłowo obsługiwane przez dłużników, ale ze względu na średnie i długie terminy spłaty uciążliwe dla banków z uwagi na brak odpowiadających im terminami źródeł finansowania, sprawa sprzedaży tego rodzaju wierzytelności powinna być rozwiązywana przez ich sekurytyzację, to znaczy przez ich odstępowanie wyspecjalizowanym instytucjom, które pod zabezpieczenie tych kredytów emitowałyby obligacje plasowane na rynkach finansowych. Ale w aktualnych warunkach banki komercyjne w Polsce – jak można sądzić – nie mają wielkich portfeli takich kredytów i nie ich istnienie powoduje czy może powodować zagrożenie ich wypłacalności. Gdyby zresztą nawet tak było, należałoby postulować stworzenie instytucji refinansowania długoterminowych kredytów, a nie obciążać BFG funkcją ich sekurytyzacji.

Tak więc trzeba przyjąć, że w aktualnych warunkach chodzi o sprzedaż przez banki wierzytelności z tytułu kredytów nieregularnych, do których zalicza się:

- a) należności poniżej standardu, czyli takie, których opóźnienie w spłacie wynosi nie więcej niż 3 miesiące, oraz należności od dłużników, których sytuacja ekonomiczno-finansowa ulega systematycznemu pogorszeniu;
- b) należności wątpliwe, których opóźnienie w spłacie wynosi ponad 3 miesiące i nie przekracza 6 miesięcy, oraz należności od dłużników, u których ponoszone straty naruszają fundusz statutowy, kapitał akcyjny lub fundusz udziałowy;
- c) należności stracone i wątpliwe, obejmujące:
 - należności, których opóźnienie w spłacie wynosi więcej niż 6 miesięcy,
 - należności od dłużników, których sytuacja ekonomiczno-finansowa pogorszyła się w ocenie banku w sposób uniemożliwiający spłacenie długu,

- należności od dłużników postawionych w stan upadłości bądź likwidacji, przeciwko którym bank wystąpił na drogę sądową,
- należności kwestionowane przez dłużników⁷⁾. Banki są zobowiązane do tworzenia rezerw celowych na pokrycie strat, jakie mogą wynikać z nieściągalności należności nieregularnych⁸⁾.

Istnienie takich należności kredytowych w sposób oczywisty zmniejsza płynność banków i może stanowić zagrożenie ich wypłacalności. Problem likwidacji tego zagrożenia komplikuje się jednak wobec niemożności wykorzystywania metod restrukturyzacji finansowej banków, które przewidywała powołana wcześniej ustawa, jednak z wyłączeniem przepisu o sprzedaży wierzytelności bankowych, którego stosowanie nie zostało ograniczone w czasie, a więc jest możliwe i po 18 marca 1996 r. W myśl tej ustawy urealnianie wartości aktywów banków mogło być przeprowadzane m.in. przez sprzedaż wierzytelności według ich wartości rynkowej, która miała być ustalana w drodze przetargów, na podstawie oferty ogłoszonej publicznie lub w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Sprzedaż wierzytelności według ceny rynkowej – wobec oferowania do sprzedaży wierzytelności, których spłata jest zagrożona – musi oznaczać cenę sprzedaży niższą od nominalnej. Przy sprzedaży wierzytelności w trybie postępowania restrukturyzacyjnego wynikały stąd oczywiście straty banków, zmniejszające ich fundusze własne, ale straty te były rekompensowane z nadwyżką przez przydzielanie im obligacji restrukturyzacyjnych. W obecnych warunkach przy sprzedaży nieregularnych wierzytelności na tego rodzaju pomoc finansową nie można liczyć. Gdyby więc w chwili obecnej miała być prowadzona sprzedaż wierzytelności banków z tytułu nieregularnych kredytów według ich cen rynkowych, doszłoby oczywiście do urealnienia wartości aktywów w bilansach banków, ale kosztem dosyć znacznych strat. Zgodnie z danymi uzyskanymi z 7 banków wyłonionych ze struktury NBP, w trakcie działań restrukturyzacyjnych zgłosiły one do sprzedaży 372 wierzytelności na kwotę 241,2 mln zł, z czego sprzedano 141 wierzytelności, czyli 37,3% ilości przeznaczonej do sprzedaży. Ceny sprzedaży wahały się w granicach od 8 do 50% wartości nominalnej wierzytelności, a banki odzyskały średnio 23% kwot kredytów i 12,2% należnych od nich odsetek⁹⁾, co daje pogląd na straty poniesione przez banki przy sprzedaży wierzytelności w tym trybie. Wpływy za sprzedaż wierzytelności poprawiłyby sprawność płynność banków, ale poniesione przy tym straty obniżyłyby ich wskaźniki wypłacalności, gdyby nie były wyrównane przez przydział obligacji restrukturyzacyjnych.

Można postawić pytanie, czy sprzedaż wierzytelności kredytowych przez banki musi koniecznie następować w trybie przetargu, na którym ich wartość ustala się z reguły bardzo nisko, na poziomie kilku do kilkunastu procent ich wartości nominalnej. Gdyby zastosować formułę ich sprzedaży w drodze rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, skierowanego m.in. do BFG, Fundusz ten mógłby proponować ich zakup na przykład według wartości nomi-

nalnej pomniejszonej o rezerwy celowe utworzone przez banki z tytułu ryzyka ich nieściągalności. Straty banków na takiej operacji byłyby mniejsze niż przy sprzedaży po cenach przetargowych, ale oznaczałoby to równocześnie przeniesienie znacznej części ryzyka strat na nabywcę wierzytelności. Ryzyko to może być znaczne, gdyż banki często niechętnie kwalifikują nieregularne wierzytelności kredytowe do wyższych kategorii ryzyka (tj. do kategorii wątpliwych i straconych), gdyż pociąga to za sobą konieczność tworzenia wyższych rezerw celowych (odpowiednio 50 i 100% należności) i kontentują się kwalifikowaniem ich do substandardowych (rezerwa 20%) dla ograniczenia zmniejszenia zysków przez odpisy na rezerwy. Gdyby jednak do sprzedaży wierzytelności nieregularnych według wartości nominalnej pomniejszonej o rezerwy doszło, następstwem tego dla sytuacji finansowej banków byłoby:

- ❖ zmniejszenie funduszy własnych względnie obniżenie ich wzrostu, w zależności od tego czy straty z tytułu sprzedaży należności doprowadzą do powstania straty bilansowej czy tylko do zmniejszenia zysku;
- ❖ zmiana wysokości wskaźnika wypłacalności banku; na poprawę tego wskaźnika wpływałoby zmniejszenie kwoty aktywów ważonych ryzykiem o kwotę sprzedanych należności, na jego pogorszenie wpływałoby rozwiązanie utworzonych na nie rezerw celowych i ewentualnie zmniejszenie funduszy własnych o wynikłą ze sprzedaży stratę bilansową. Łączny efekt tego dwustronnego oddziaływania byłby negatywny (obniżenie wskaźnika), o ile tylko relacja kwoty rozwiązanych rezerw do kwoty sprzedanych należności byłaby wyższa od 8%, co powinno być regułą;
- ❖ poprawa płynności finansowej banku przez zastąpienie nie płynnych aktywów (sprzedane należności) pieniądzem uzyskanym ze sprzedaży, choć naturalnie w mniejszej kwocie.

Trzeba jednak pamiętać, że przy takiej formule sprzedaży należności kredytowych banków bardzo istotne konsekwencje tej operacji spadną na ich nabywcę. Są to konsekwencje następujące:

- ❖ Konieczność podjęcia i prowadzenia aż do końca czynności windykacyjnych w stosunku do dłużników nabytych wierzytelności; jest to równoznaczne ze zwolnieniem banków z obowiązku ich windykowania, a więc prowadzi do scentralizowanej formy likwidowania złych długów, która – jak wspomniano poprzednio – została przyjęta przez Węgry, Czechy i Słowenię, ale została odrzucona w Polsce przy ustalaniu założeń ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Gdyby nabywcą tych wierzytelności miał być BFG, należałoby wstępnie ocenić, czy ma on warunki organizacyjne i techniczne dla skutecznego windykowania nieregularnych należności od dłużników, którzy mogą być rozproszeni po całym kraju.
- ❖ Nieuchronne poniesienie strat wynikających z różnicy między wartością wierzytelności w cenach zakupu a kwotami, które uda się uzyskać z ich windykacji. Do tych strat trzeba będzie dodać jeszcze koszty windykacji.

5. Wnioski

Jest kwestią bezsporną, że utrzymywanie się w bankach komercyjnych wierzytelności z tytułu kredytów poniżej standardu, wątpliwych i straconych, wpływa negatywnie na ich płynność finansową, co jednak nie musi oznaczać niekorzystnego ukształtowania się wskaźników wypłacalności, ustalanych w postaci relacji procentowej sumy funduszy własnych i funduszy uzupełniających banku do wartości aktywów ważonych stopniem ryzyka. Jeżeli tylko są tworzone rezerwy celowe na straty z tytułu przewidywanej nieściągalności (w części lub w całości) należności z tytułu kredytów nieregularnych, to wobec zaliczania ich do funduszy uzupełniających fundusze własne banków i obowiązujących norm ich wysokości (20% od kredytów substandardowych, 50% od kredytów wątpliwych, 100% od kredytów straconych), ich relacja do kwot nieregularnych kredytów, ważonych wskaźnikiem ryzyka 100%, musi przewyższać minimalny wskaźnik wypłacalności banku w wysokości 8%. Inaczej mówiąc, powstawanie i narastanie nieregularnych należności kredytowych, pod warunkiem tworzenia rezerw celowych na przewidywane straty z tytułu ich nieściągalności, nie powoduje pogorszenia wskaźników wypłacalności banków, a nawet może prowadzić do ich poprawy. Z tego względu wskaźniki wypłacalności banków nie dają wystarczającej podstawy dla oceny zagrożenia ich wypłacalności.

Ocena taka – wobec braku przekonujących norm ostrożnościowych płynności – powinna opierać się raczej na analizie działań banków, zmierzających do zachowania płynności, takich jak poszukiwanie lokat na rynku międzybankowym, wykorzystywanie kredytów refinansowych w banku centralnym, wyzbywanie się płynnych aktywów. Wzrastająca częstotliwość takich działań, rosnące kwoty funduszy czerpanych z rynku pieniądza i zmniejszanie się najbardziej płynnych aktywów banków powinny być traktowane jako symptomy zagrożenia wypłacalności banku. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja dysponująca funduszem pomocy zagrożonym bankom, w porozumieniu z Generalnym Inspektoratem Nadzoru Bankowego, powinien zorganizować system zbierania informacji i ich analizy, który zapewniałby możliwie wczesne rozpoznanie owych symptomów zagrożenia wypłacalności banków.

Sprzedaż wierzytelności banków, pochodzących z nieregularnych kredytów, jest ciągle dopuszczalna w myśl ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Zgodnie z tą ustawą sprzedaż wierzytelności powinna następować po cenach rynkowych w trybie przetargu, na podstawie oferty ogłoszonej publicznie i w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Efektywność podejmowanych dotąd sprzedaży nie była zbyt wysoka – upłynniono nieco ponad 1/3 wierzytelności przeznaczonych do sprzedaży, a uzyskane za nie ceny wahały się w granicach 8 do 50% wartości nominalnej wierzytelności.

Nie można zakładać, że efektywność ta w obecnych warunkach byłaby wyższa, a więc można wnosić, że w jej wyniku banki poniosłyby straty zmniejszające współczynniki wypłacalności, chociaż ich płynność finansowa uległaby poprawie. Banki komercyjne mają możliwość dokonywania sprzedaży wierzytelności zgodnie z ustawą restrukturyzacyjną. Mają też możliwość – przynajmniej jak się wydaje – korzystać przy sprzedaży wierzytelności z usług pośredników, takich jak Indos, Agencja Obrotu Wierzytelnościami, Katowicka Giełda Wierzytelności – Akcept i inne.

Zakup wierzytelności od banków zobowiązywałby Fundusz do prowadzenia windykacji tych wierzytelności od dłużników, co jest procedurą wymagającą przygotowań organizacyjnych i ponoszenia kosztów. Ponadto byłaby trudna do rozwiązania sprawa ustalenia cen zakupywanych wierzytelności, które powinny być cenami rynkowymi. Jeżeli Fundusz przystępowałby do negocjacji na podstawie publicznego zaproszenia do przetargu i dążył do wyeliminowania ewentualnych konkurentów przez podnoszenie cen, jego władze mogłyby spotkać się z zarzutem marnotrawstwa środków pochodzących ze składek banków, a więc środków powierzonych Funduszowi. Podstawą dalszych zarzutów mogłyby być straty z tytułu różnic między cenami zapłaconymi za wierzytelności a kwotami uzyskanymi z ich windykacji, powiększone jeszcze o koszty windykacji i koszt zamrożenia środków w wierzytelnościach. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że skup wierzytelności zdejmując z banków odpowiedzialność za ich odzyskiwanie.

W świetle tych wywodów należy sformułować pogląd, że BFG powinien przychodzić z pomocą bankom o zagrożonej wypłacalności przede wszystkim przez udzielanie im pożyczek (lokat) w kwotach wystarczających do poprawy ich wskaźników wypłacalności i uzyskania bieżącej płynności, bez nadmiernego sięgania do środków rynku pieniężnego. Udzielanie takiej pomocy może być warunkowane wcześniejszym oczyszczeniem bilansu banku z nieregularnych wierzytelności kredytowych, co pozwoliłoby ustalić realny poziom współczynnika wypłacalności banku po odliczeniu od aktywów tych wierzytelności i od funduszy uzupełniających rezerw celowych utworzonych dla pokrycia strat z tytułu ich nieściągalności jak też ustalić realny stan płynności banku. Oczyszczony bilans banku dawałby też podstawę do oceny, czy zagrożenie wypłacalności banku ma charakter przejściowy i może być wyeliminowane drogą udzielenia mu zwrotnej pomocy o wyższej czy niższej kwocie, na dłuższy czy krótszy termin, czy też ma charakter strukturalny i wyeliminować się nie da poprzez zwrotną pomoc BFG, a dla usunięcia wymaga np. fuzji z innym bankiem, która także może być wspomagana przez BFG. Oczywiście mogą być i takie przypadki, w których uzna się niemożność uratowania zagrożonego banku przed upadkiem, co wykluczyłoby angażowanie funduszu pomocowego BFG w jego uzdrawianie. W konkluzji jeszcze raz wyrażam opinię, że zakup wierzytelności nie byłby właściwą formą

pomocy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego bankom o zagrożonej wypłacalności.

Zdzisław Fedorowicz

Przypisy

- ¹⁾ Podaję za P.S. Rose, *Money and Capital Markets*. R.D. Irwin Inc. Boston 1994, s. 476–479.
- ²⁾ Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 18, poz. 82).
- ³⁾ NBP, Sprawozdanie z realizacji polityki pieniężnej w 1995 r., Warszawa 1996, s. 78.
- ⁴⁾ Źródło jak wyżej, s. 78.
- ⁵⁾ Biuletyn Informacyjny NBP, nr 12/1995, tabela 2.
- ⁶⁾ Sprawozdanie z realizacji polityki pieniężnej NBP w 1995 r., s. 74.
- ⁷⁾ Cytuję za W.L. Jaworskim, Z. Krzyżkiewiczem, B. Kosińskim, *Banki*, wyd. V, Poltext, Warszawa 1996, s. 109–110.
- ⁸⁾ Zarządzenie nr 19/92 Prezesa NBP z dnia 18 listopada 1992 r. z późniejszymi zmianami.
- ⁹⁾ Dane zgromadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

ZARYS KIERUNKÓW DZIAŁANIA (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił w dniu 20 lutego 1997 roku nowelizację ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Jedną z głównych zmian wprowadzonych do ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku jest rozszerzenie zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania. Pierwotny art. 4 ust. 2 uzupełniono o punkt 1a, dający możliwość nabywania wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności. Formę organizacyjno-prawną, szczegółowe zasady, zakres i tryb obrotu wierzytelnościami przez Fundusz określi w drodze rozporządzenia Rada Ministrów na uzgodniony wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów (patrz art. 4 ust. 2a znowelizowanej ustawy).

Rozszerzenie przedmiotowe pomocowej funkcji BFG wymaga wprowadzenia wielu nowych rozwiązań systemowych, co z kolei rodzi potrzebę rozwiązania szeregu problemów natury zarówno merytorycznej jak i organizacyjnej. Dlatego też omówieniu konsekwencji wynikających z poszerzenia zakresu form pomocy finansowej poświęcone zostało pierwsze seminarium z planowanego cyklu spotkań organizowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

„Aspekty prawne i ekonomiczne zakupu wierzytelności jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności” stały się tematem seminarium BFG zorganizowanego 20 marca 1997 r. W siedzibie Funduszu dyskutowali członkowie Rady i Zarządu Funduszu oraz eksperci z dziedziny prawa i ekonomii.

Aspektom ekonomicznym zakupu wierzytelności poświęcony był referat **prof. Zdzisława Fedorowicza**, natomiast aspekty prawne przybliżył **prof. Mirosław Bączyk**. Spostrzeżenia i wnioski zawarte w obu referatach dały początek dyskusji dotyczącej głównych problemów związanych z włączeniem się BFG do obrotu wierzytelnościami banków. W dyskusji wypowiedzieli się: **Krysztyna Góral**, **mec. Andrzej Jankowski**, **prof. Alfred Janc**, **mec. Edward Kostro**, **dr Ryszard Szewczyk**, **prof. Władysław Jaworski**, **Tadeusz Żywczak**, **dr Jan Solarz**, **mec. Tomasz Narożny**, **prof. Jan Szambelańczyk**, **Dariusz Daniluk**, **prof. Marek Safjan**. Głosy podsumował Przewodniczący Rady BFG **prof. Władysław Baka**. Poniżej – omówienie istotniejszych wątków dyskusji.

Obecne poszerzenie zakresu możliwych do podjęcia działań pomocowych BFG jest potwierdzeniem skuteczności dwuletniej praktyki działalności Funduszu na polu wspierania procesów sanacyjnych w bankach mających kłopoty finansowe. Nowa forma pomocy ma stać się narzędziem umożliwiającym bardziej efektywne realizowanie funkcji pomocowej BFG. Na mocy znowelizowanej ustawy o BFG, zakup wierzytelności stać ma się nową, uzupełniającą formą pomocy dla banków o zagrożonej wypłacalności. Jeśli tak, to należy określić szczegółowo warunki

udzielania tego rodzaju pomocy, zakres angażowania się BFG w organizowanie obrotu wierzytelnościami, rodzaje nabywanych wierzytelności oraz zasady ich windykacji. Należy zastanowić się nad pomocowym aspektem nabywania przez BFG wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności. Rodzi się pytanie, czy zbywanie na rzecz BFG udzielonych kredytów, portfela papierów wartościowych czy lokat w innych bankach powinno być realizowane na warunkach ogólnorynkowych, czy też powinno zawierać element preferencji finansowych. Przyjęcie za zasadę stosowania cen rynkowych byłoby trudne, ponieważ w zakresie obrotu wierzytelnościami trudno jest mówić o konkretnej cenie rynkowej, jako że wierzytelności nie są towarem wystandaryzowanym jak również nie ma dobrze zorganizowanego rynku, na którym ustalałaby się jednolita cena. W pewnym przybliżeniu można jednak wskazać warunki, które można uznać za korzystniejsze od rynkowych.

Artykuł 19 ust. 1 ustawy o BFG mówi o udzielaniu przez Fundusz pożyczek, gwarancji lub poręczeń na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki. W związku z tym kwestia na jakich warunkach BFG będzie dokonywał zakupu wierzytelności pozostaje otwarta i wymaga szczegółowego uregulowania rozporządzeniem Rady Ministrów. Zdając sobie jednak sprawę z idei działalności pomocowej BFG należy przypuszczać, że angażowanie się Funduszu w obrót wierzytelnościami będzie możliwe i skuteczne jeśli stworzona zostanie możliwość wykorzystania takich „korzystniejszych warunków”. Z jednej strony, na mocy znowelizowanej ustawy, BFG został niejako zobligowany do nabywania wierzytelności banków, czyli do bycia gotowym do podjęcia działalności w celu ratowania wypłacalności banku. Z drugiej strony banki muszą wykazać chęć skorzystania z tego typu pomocy. Przypomnijmy, że od początku działalności Funduszu cała jego pomoc finansowa dla banków płynęła w postaci pożyczek – nie znaleźli się natomiast chętni do uzyskania gwarancji, czy poręczenia. Aby stworzyć możliwość praktycznego wykorzystania wszystkich form pomocowych należy zróżnicować warunki wsparcia finansowego banków w trudnej sytuacji. Powinny zatem istnieć korzystniejsze warunki zachęcające banki do składania wniosków o sprzedaż wierzytelności. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż sama gotowość Funduszu do zakupu wierzytelności (niekoniecznie po wyższych cenach) jest elementem preferencyjnym (**mec. E. Kostro**). Gotowość BFG do zakupu wierzytelności dałaby możliwość stworzenia rynku wierzytelności w którym Fundusz odgrywałby istotną rolę.

Szczegóły nabywania wierzytelności określone zostaną przez Radę Ministrów z uwzględnieniem analogii do innych form pomocy. Należy założyć, że uwzględniony zostanie w tej działalności niezbędny element pomocowy. Może on wyrażać się w niższym od rynkowego dyskoncie przy odsprzedaży wierzytelności Funduszowi. Innym pomysłem, zaprezentowanym w toku dyskusji przez **mec. E. Kostro**, jest zawieranie przy zakupie specjalnej umowy odsprzedaży po określonym czasie, np. jednego roku, nabytych wierzytelności z powrotem danemu bankowi. Plusem byłaby wówczas zagwarantowana cena odsprzedaży równa początkowej cenie nabycia płaconej przez BFG. Rzeczywiście można sobie wyob-

razić stosowanie form zakupu wierzytelności o podwyższonym bezpieczeństwie zwrotu środków (transakcje analogiczne do SWAP-u, czy też reverse repo).

Uwzględniając korzystne warunki zakupu wierzytelności byłby alternatywnym, obok najpopularniejszej pożyczki, rodzajem pomocy BFG dla zagrożonych banków. Wynika stąd jednak wniosek, o konieczności rozciągnięcia określonych w ustawie warunków udzielenia pomocy na zakup wierzytelności.

Artykuł 20 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wyraźnie określa warunki udzielania przez Fundusz pomocy – zarówno w postaci pożyczki, gwarancji i poręczenia, jak i w ramach zakupu wierzytelności. W znowelizowanej wersji ustawy są nimi:

- ❖ uznanie wyników sprawozdania finansowego dotyczącego działalności banku wnioskującego o udzielenie pomocy przez BFG,
- ❖ przedstawienie pozytywnej opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego o programie postępowania uzdrawiającego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji innego banku,
- ❖ wykazanie, że wysokość wnioskowanych przez bank środków wydatkowanych przez Fundusz na pomoc byłaby nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tym podmiocie,
- ❖ wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego.

Doświadczenie BFG wskazuje na ograniczający wpływ tych warunków na stopień wykorzystywania funduszu pomocowego. W wielu przypadkach wystąpienia banków nie zawierały wszystkich wymaganych elementów i pomoc nie była udzielana. Analogicznie można oczekiwać, że konieczność spełnienia tych warunków zmniejszy zakres pomocy w ramach zakupu wierzytelności, a przynajmniej wpłynie na szybkość jej udzielania – czynnik niezwykle istotny z punktu widzenia zagrożonych banków.

Należy przy tym zauważyć, że w znowelizowanej ustawie zliberalizowano warunki udzielania pomocy. Zrezygnowano z konieczności przedstawiania wyników badań audytorskich na rzecz rozpatrywania jedynie sprawozdań finansowych. Ponadto Prezes NBP będzie musiał zaopiniować jedynie program postępowania uzdrawiającego, a nie jak dotąd – plan wykorzystania pomocy. Zmiany te zdecydowanie uproszczą procedurę ubiegania się banków w złej sytuacji finansowej o pomoc, w tym o sprzedaż Funduszowi swych wierzytelności.

W znowelizowanej ustawie o BFG przesłanką udzielenia pomocy bankowi (w tym w formie nabycia jego wierzytelności) jest stan zagrożenia utratą wypłacalności. Zatem poprawna realizacja przez BFG ustawowych obowiązków pomocowych wymaga wykładni dotyczącej określenia stanu zagrożenia wypłacalności. Dotychczas nie istnieje definicja określająca ten stan. Twórczym wkładem Funduszu w interpretację zapisów ustawowych będzie więc wypracowanie metody identyfikacji banków o zagrożonej wypłacalności. Kwestia ta wydaje się zarówno pod względem ekonomicznym, jak i prawnym bardzo złożona. Szerzej na jej temat

wypowiedział się **prof. Z. Fedorowicz**. Zwrócił on uwagę, że faktycznie sprzedaż wierzytelności oznacza w normalnych warunkach pozbywanie się dochodów. W ten sposób w początkowym okresie banki jeszcze bardziej pogarszają stan swojej wypłacalności. Z drugiej strony sprzedaż ta oznacza zdecydowaną poprawę płynności banku, co w dłuższym okresie z pewnością poprawia również jego wypłacalność. Pomoc od BFG w tym zakresie jest zatem uzasadniona, o ile zidentyfikowane zostaną stany zagrożenia wypłacalności banków (**prof. M. Safjan**).

Do ich określenia nie wystarczą znane współczynniki. Obniżenie na przykład współczynnika wypłacalności poniżej 8% nie można uznawać za przesłankę zagrożenia wypłacalności banku. Zagrożeniem takim byłoby raczej stwierdzenie, że „wymaganego poziomu współczynnika bank nie jest w stanie osiągnąć bez pomocy finansowej z zewnątrz i to w maksymalnym okresie, w którym niedostateczne wyposażenie kapitałowe banku może być tolerowane” (**prof. Z. Fedorowicz**).

Z drugiej strony przy założeniu decydującego znaczenia płynności banku dla jego wypłacalności (w sensie zdolności terminowego regulowania zobowiązań), również niewystarczające okażą się stosowane powszechnie normy płynności. Sygnałami zagrożenia wypłacalności staną się wówczas raczej „częstotliwość i skala działań banku, zmierzających do utrzymania płynności oraz wyczerpywanie się jego najbardziej płynnych aktywów w wyniku tych działań”. Takimi działaniami są na przykład (wg **prof. Z. Fedorowicza**):

- ❖ częste przyjmowanie lokat międzybankowych na rosnące kwoty i ich rolowanie,
- ❖ odmowy udzielania lokaty przez banki na skutek wyczerpania ich limitu lub uznania banków ubiegających się o lokaty za nie dość wiarygodne,
- ❖ częste wykorzystywanie kredytu lombardowego w NBP, przy wzroście jego kwot i przedłużaniu terminów,
- ❖ kurczenie się portfela płynnych papierów wartościowych.

Utrata płynności przez bank może doprowadzić w konsekwencji do stanu niewypłacalności. Zapobieżenie utracie wypłacalności w takiej sytuacji polegałoby na podtrzymywaniu płynności banku. Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie może jednak pełnić funkcji gwaranta rozliczeń międzybankowych i w ten sposób dbać o płynność banków, ponieważ to zadanie wypełnia Narodowy Bank Polski (**dr Jan Solarz**). BFG może natomiast wypracować procedury reagowania w szczególnych przypadkach utraty płynności. Takim szczególnym przypadkiem jest na przykład run na kasy banku (**prof. J. Szambelańczyk**). Wydaje się, że Fundusz mógłby w takim przypadku udzielać pomocy zabezpieczającej płynność, jednak wymagałoby to wypracowania procedur „szybkiego reagowania”.

Z powyższych rozważań wynika jasno trudność w zdefiniowaniu i pomiarze „zagrożenia niewypłacalnością”. Niemniej jednak dopiero rozwiązanie tych zagadnień pozwoli na udzielanie pomocy zgodnej z ustawą.

Za niewątpliwie trafne można w związku z tym uznać dążenie do utworzenia w ramach Funduszu systemu wczesnego ostrzegania (**prof. J. Szambelańczyk**). Opracowane kryteria dałyby możliwość bieżącej analizy standingu banków, wczesnego identyfikowania owych zagrożeń oraz szybkiego udzielania pomocy.

Kolejną ważną kwestią, której wyjaśnienie jest niezbędne do właściwej organizacji zakupu wierzytelności banków przez BFG, jest określenie zakresu przedmiotowego obrotu wierzytelnościami. Teoretycznie Fundusz mógłby nabywać wierzytelności (wg **prof. M. Baczyka**) pieniężne (i ewentualnie niepieniężne), w walucie polskiej i walucie obcej, istniejące (a nie przyszłe), zabezpieczone i nie zabezpieczone, obciążone cudzym prawem lub nie obciążone, związane z papierem wartościowym lub z nim nie związane, weksłowe, wymagalne i niewymagalne, kapitałowe i odsetkowe.

Minimalizowanie ryzyka związanego z obrotem wierzytelnościami wymagałoby skupienia się na kredytach w sytuacji regularnej. Należy jednak zgodzić się z wypowiedzią **mec. E. Kostro** o zubożeniu wykorzystania nowego instrumentu pomocy jakim jest nabywanie wierzytelności poprzez ograniczenie go jedynie do wierzytelności prawidłowych. Klasyfikacja należności kredytowych ulega zmianie i nie można jednoznacznie skwantyfikować jakości nabywanych kredytów, na co zwrócił uwagę **prof. W. Jaworski**. Ponadto wierzytelności o wysokim standardzie mogą być zbywane względnie łatwo na rynku, zaś zgodnie z pomocową funkcją obrotu wierzytelnościami oferta winna obejmować także wierzytelności trudniej zbywalne.

Ustawa o BFG daje bardzo szerokie pole przedmiotowe obrotu wierzytelnościami i w żaden sposób nie krępuje Funduszu w tym zakresie. Jednak ograniczenia takie posiadają banki, które obowiązują regulacje art. 38–42 ustawy o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków. Zgodnie z tymi regulacjami obrotowi podlegają wierzytelności wymagalne a zbycie wierzytelności wymaga przeprowadzenia procedury przetargowej (**mec. T. Narożny**). Ograniczenie się do obrotu wierzytelnościami wymagalnymi uniemożliwiłoby Funduszowi pełnienie funkcji instytucji refinansującej długoterminowe kredyty hipoteczne w momencie gdy pojawi się w banku prowadzącym taką działalność zbyt duża luka między wartością zapadalnych aktywów i wartością wymagalnych pasywów.

Pomimo, że w Polsce udzielanie długoterminowych kredytów np. kredytów hipotecznych, jest działalnością szczątkową należy pamiętać, że sytuacja w której powstanie istotna luka między wielkością zapadalnych kredytów i wymagalnych pasywów może mieć miejsce za 3 lata, kiedy to banki prowadzące kasy mieszkaniowe zaczną udzielać długoterminowych kredytów (**prof. Z. Fedorowicz**).

Kolejną otwartą kwestią związaną z omawianym zagadnieniem jest forma organizacyjno-prawna obrotu wierzytelnościami przez Fundusz. **Prof. M. Baczyk** wymienił kilka możliwych wariantów:

- ❖ utworzenie podmiotu odrębnego od BFG, ale powiązanego z nim kapitałowo lub personalnie, który zajmowałby się jedynie obrotem wierzytelnościami banków;

- ❖ „formuła departamentowa”, czyli wyodrębnienie w ramach struktury organizacyjnej BFG jednostki zajmującej się, w imieniu i na rachunek Funduszu, obrotem wierzytelnościami;
- ❖ „formuła kontraktowa”, czyli powierzenie przez BFG wspomnianych operacji innemu bankowi lub grupie banków, które nabywane przez Fundusz wierzytelności „lokowałyby” na rynku.

Nie jest obecnie możliwy wybór faworyzowanego wariantu organizacyjnego. Z jednej strony nie można sądzić, że BFG będzie bardziej skuteczny od banków w windykacji ich wierzytelności, szczególnie tych nieregularnych (**mec. A. Janowski**). Należałoby zatem pozostawić bankom zadanie ich odzyskiwania (**mec. E. Kostro**). Z drugiej strony problem windykacji przestałby istnieć dla Funduszu przy odsprzedaży wierzytelności na rynku wtórnym. Trzeba jednak rozważyć, w jakich okolicznościach i na jakich warunkach znajdują się chętni na nabycie wierzytelności, na przykład z tytułu kredytów nieregularnych.

Regulacja ustawowa dotycząca obrotu wierzytelnościami ma charakter ogólny i zawiera delegację dla Rady Ministrów do określenia rozwiązań szczegółowych w drodze rozporządzenia. Uczestnicy seminarium zwrócili uwagę, iż brak jest jak dotychczas norm prawnych szczegółowo określających obrót wierzytelnościami bankowymi (jeżeli nie liczyć treści art. 38–42 ustawy z 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw) i wyżej wspomniane rozporządzenie może stać się normą modelową o znaczeniu dużo szerszym niż tylko szczegółowe zdefiniowanie jednej z form działalności pomocowej BFG (**prof. M. Safjan**). Będzie ono pierwszą próbą szerszego ujęcia całości obrotu wierzytelnościami bankowymi, pełniącą rolę wzorca normatywnego dla wszystkich „rynków wierzytelności”. Dlatego też niezwykle ważne jest właściwe określenie zawartych w nim zasad. Prace nad nimi należy już dziś zaawansować, by być gotowym na przyjęcie wchodzącej wkrótce w życie nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, wprowadzającej nabywanie wierzytelności jako nową formę pomocy BFG dla banków.

Jeżeli Fundusz zdecydowałby się na aktywny obrót wierzytelnościami (zakup i sprzedaż), wtedy jego funkcja uległaby rozszerzeniu o organizację całego rynku wierzytelności. Równocześnie mógłby się stać prekursorem nowoczesnych form obrotu wierzytelnościami, na przykład przez ich sekurytyzację (**D. Daniluk**).

Podsumowując dyskusję Przewodniczący Rady BFG **prof. W. Baka** stwierdził, że:

- ❖ Wykorzystywanie skupu wierzytelności jako formy pomocy dla banków zagrożonych utratą wypłacalności zostało przesądzone nowelizacją ustawy. Szczegółowe rozwiązania nie zostały jeszcze przyjęte. Formę organizacyjno-prawną, szczegółowe zasady, zakres i tryb obrotu przez Fundusz wierzytelnościami określi w drodze rozporządzenia Rada Ministrów na uzgodniony wniosek Prezesa NBP i Ministra Finansów.

- ❖ Przedstawione referaty oraz dyskusja przeprowadzona w ramach seminarium mogą być wykorzystane w procesie kształtowania wyżej wymienionego rozporządzenia.
- ❖ Prowadzone obecnie prace powinny zaowocować wprowadzeniem nowej formy pomocy do praktyki BFG w II połowie br.
- ❖ Nie należy zawężać przedmiotowego obszaru kupowanych wierzytelności do wierzytelności regularnych. Jednak ze względu na konieczność minimalizacji ryzyka w pierwszej fazie działalności Fundusz powinien skupić się na wierzytelnościach o wysokim standardzie.
- ❖ Warunki zakupu wierzytelności powinny być dostosowane do pomocowej funkcji tej działalności, tzn. zawierać elementy preferencyjne wyrażające się w wielkości dyskonta, czy też w gotowości Funduszu do zakupu wierzytelności. Warunki zakupu wierzytelności powinny także umożliwić Funduszowi uzyskiwanie na tym polu maksymalnej efektywności finansowej, przez przybliżenie ich do warunków rynkowych.
- ❖ Formy zakupu i obrotu wierzytelnościami powinny być zróżnicowane, umożliwiając efektywne działania Funduszu we wszystkich zindywidualizowanych sytuacjach, w jakich znajdują się banki wymagające pomocy. W ramach różnorodności form powinny występować zarówno bezwarunkowe jak i warunkowe formy zakupu wierzytelności.
- ❖ Odnosnie formy organizacyjnej w jakiej realizowany byłby zakup wierzytelności należy rozważyć różne propozycje, jednak wydaje się, że przynajmniej w pierwszej fazie działalności przyjęta zostanie formuła departamentowa, a więc obrót wierzytelnościami realizowany będzie przez wydzieloną organizacyjnie część Biura Funduszu.
- ❖ Należy posłużyć się doświadczeniami zagranicznymi, np. hiszpańskiego Funduszu Gwarancji Depozytów najbardziej zbliżonego do rozwiązań polskich, które wskazują na bardzo istotną rolę obrotu wierzytelnościami w działalności pomocowej oraz osiąganie samofinansowania przez Fundusz.

Opracowali: Tomasz Obal, Beata Zdanowicz

Identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności - kryterium i metody

Ryszard Szewczyk

KRYTERIA I METODY ANALIZY ZAGROŻENIA WYPŁACALNOŚCI BANKU – WNIOSKI DLA BUDOWY SYSTEMU WZESNEGO OSTRZEGANIA

1. Zagrożenie wypłacalności – aspekty terminologiczne

Wypłacalność banku może być rozumiana dwojako. Po pierwsze, oznacza ona zdolność banku do bieżącego wywiązywania się ze zobowiązań wobec wszystkich wierzycieli banku zgodnie z umownymi terminami. Po drugie – można rozumieć wypłacalność jako stan, w którym suma zobowiązań banku wobec wszystkich jego wierzycieli, bez względu na terminy wymagalności tych wierzytelności, ma realne pokrycie w aktywach, lub mówiąc inaczej – stan, w którym rynkowa wartość wszystkich aktywów banku jest co najmniej równa sumie jego zobowiązań, a więc bank ma nieujemną wartość netto.

Wypłacalność w pierwszym znaczeniu może więc być utożsamiana z płynnością banku, do zachowania której zobowiązuje go art. 9 prawa bankowego. Przy tej okazji warto wspomnieć, że pojęcie płynności bywa dodatkowo różnicowane na¹⁾:

- ❖ zdolność do **splaty** wymagalnych zobowiązań (płynność *sensu stricto*), a więc do ostatecznego wywiązania się ze zobowiązania, oraz
- ❖ zdolność do **regulowania** zobowiązań banku (płynność *sensu largo*), co może oznaczać na przykład zamianę jednych zobowiązań na inne.

Warunkiem zachowania płynności sensu stricto jest zapewnienie sobie przez bank synchronizacji strumienia wpływów z wszelkich możliwych tytułów, a więc z nowo przyjmowanych depozytów, likwidowanych zgodnie z zawartymi umowami aktywów, np. spłat kredytów wraz z odsetkami, umarzanych w terminach zapadalności papierów wierzycielskich wszelkich emitentów, kredytowych sald rozliczeń międzybankowych, kwot z zawartych uprzednio transakcji warunkowego zakupu od NBP papierów wartościowych (transakcji REPO) itp., ze strumieniem wypłat wszelkich zobowiązań banku wobec jego klientów (depozyty), innych banków (rozliczenia międzybankowe), personelu (płace i pochodne), do-

stawców (koszty bieżące), sektora publicznego (podatki), NBP itp. Jest przy tym rzeczą powszechnie wiadomą, że taka idealna synchronizacja jest trudna, o ile w ogóle możliwa do osiągnięcia.

W normalnych warunkach w razie braku pokrycia dokonywanych na bieżąco wypłat strumieniem bieżących wpływów, bank może zastosować dodatkowe pożyczki zaciągane na rynku depozytów międzybankowych, likwidować przed terminem niektóre płynne aktywa, bądź wreszcie sięgać do kredytów refinansowych NBP (redyskontowy, lombardowy), przy czym te ostatnie także wymagają posiadania papierów skarbowych względnie weksli (czyli płynnych aktywów) do uzyskania tych kredytów. Trzeba jednak od razu zastrzec, że na pożyczki z rynku międzybankowego mogą liczyć tylko niektóre banki, te mianowicie, które są akceptowane przez pozostałych uczestników tego rynku. W chwili obecnej na polskim rynku depozytów międzybankowych, według mojej orientacji, akceptowanych jest około trzydziestu banków komercyjnych (na ok. 90 działających), z czego wynika, że pozostałe komercyjne oraz chyba wszystkie spółdzielcze muszą liczyć tylko na posiadane aktywa płynne, ewentualnie – na pożyczki banków zrzeszających banki spółdzielcze.

Jeżeli chodzi o płynność sensu largo, gdzie dopuszcza się – obok spłaty – możliwość rolowania (prolongaty) zobowiązań, to trzeba wyraźnie zastrzec, że taka prolongata może wchodzić w rachubę tylko wtedy, gdy dokonuje się z inicjatywy jednej grupy wierzycieli banku, mianowicie tych deponentów i nabywców papierów wartościowych emitowanych przez bank (certyfikatów depozytowych, bonów lokacyjnych, obligacji itp.), którzy prolongują depozyty terminowe oraz nabywają nowe serie emitowanych papierów w terminie umorzenia starych. Dodatkowo mogą tu być uwzględniane pożyczki uzyskiwane w drodze indywidualnych negocjacji z innymi bankami, a więc poza rynkiem międzybankowym i instytucjami finansowymi, np. EBOR, w tym – pożyczki podporządkowane. Jest przy tym oczywiste, że skala dokonywanych prolongat przez deponentów może być ustalona w każdym banku na podstawie obserwacji danych z przeszłości i powinna być uwzględniana w zarządzaniu płynnością, ale nie zwalnia to banku z obowiązku spłaty tych zobowiązań w terminie wymagalności, gdyby takiej spłaty zażądał deponent. Prolongaty terminów spłaty pomniejszają zatem w pewnym stopniu wymagalne zobowiązania banku, ale tylko dopóty, dopóki sytuacja jest normalna i nie zaistnieją jakieś nieprzewidziane okoliczności.

Nieco inaczej wygląda sprawa pożyczek uzyskiwanych w drodze negocjacji z partnerami i pożyczek podporządkowanych. Te bowiem są z natury raczej zaciągane i ewentualnie prolongowane w przypadku pewnych kłopotów czy to z płynnością, czy też z brakiem kapitału, a inicjatywa leży po stronie banku-pożyczkobiorcy.

Zagrożenie wypłacalności banku w pierwszym znaczeniu, czyli jego płynności, powstaje zatem wtedy, gdy zaczyna mieć problemy z dopasowaniem strumienia bieżących wpływów do bieżących wypłat, a nie ma lub zmniejszają się jego możliwości pokrycia luki poprzez pożyczki z rynku międzybankowego i równo-

cznie kurczy się zapas posiadanych aktywów możliwych do upłynnienia bez większych strat.

W takim przypadku szczególnego znaczenia nabiera wypłacalność w drugim znaczeniu, to znaczy relacja rynkowej wartości aktywów do wartości zobowiązań. Gdyby bowiem bank trwale utracił płynność, wówczas musiałoby dojść do ogłoszenia upadłości, a wtedy zobowiązania mogłyby być regulowane tylko z masy upadłościowej. To zaś wiąże się zarówno z czasem potrzebnym na załatwienie wszelkich spraw formalnych przewidzianych prawem oraz na zbycie przez syndyka wszystkich aktywów i uzyskanie spłaty udzielonych kredytów, jak i z kosztami likwidacji, które pokrywane są w pierwszej kolejności i pomniejszają kwotę do podziału pomiędzy wierzycieli. Gdyby więc wartość netto aktywów była mniejsza od wartości zobowiązań banku, wówczas wierzyciele musieliby ponieść stratę podwójną: jedną – wynikającą z czasu oczekiwania na zwrot i drugą – w postaci różnicy między wartością nominalną wierzytelności a kwotą uzyskaną od syndyka.

Z powyższego wynika oczywisty wniosek, że dopóki bank posiada dodatnią realną wartość netto, dopóty interesy jego wierzycieli mogą uciec tylko wskutek ewentualnego opóźnienia spłaty wierzytelności w razie zawieszenia i/lub likwidacji banku. Są to oczywiście straty wymierne, ale o wiele mniej dotkliwe niż w sytuacji niewypłacalności wynikającej z ujemnej wartości banku.

W związku z tym proponuję, aby terminu **bank zagrożony niewypłacalnością** używać tylko w odniesieniu do banku, **którego rynkowa wartość netto zbliża się do zera**. Tym bardziej że patrzymy z punktu widzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który ma obowiązek wypłaty środków gwarantowanych. Czyni on to wprawdzie we własnym imieniu, ale środki pochodzą od pozostałych banków i ich odzyskanie z masy likwidacyjnej leży w żywotnym interesie zarówno Funduszu, jak i banków. Te ostatnie nie dostaną wprawdzie zwrotu wpłaconych solidarnie kwot, ponieważ po odzyskaniu przechodzą one na własność Funduszu, ale mogą przynajmniej wykorzystywać je pośrednio, korzystając ze środków pomocowych na warunkach korzystniejszych od rynkowych.

W konsekwencji bank, którego płynność pogarsza się w stopniu zagrażającym jego zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań w terminach umownych, powinien być uważany za bank wypłacalny, dopóki jego rynkowa wartość netto jest wyraźnie (silnie) dodatnia. Stan taki można by właściwie uznać za zagrożenie tylko dla samego banku (pomijając wspomniane straty wierzycieli spowodowane opóźnieniem wypłat). Nie znaczy to jednak, że jest to sprawa tylko banków i Fundusz nie powinien się tym interesować. Tym bardziej że pogarszanie się płynności banku może prowadzić do strat, które zmniejszają wartość netto takiego banku. Jest poza tym jeszcze drugi ważny powód. Otóż każdy upadek banku podważa zaufanie do całego systemu bankowego, a więc jest szkodliwy i dla tego systemu, i dla gospodarki kraju.

Jest wobec tego oczywiste, że monitoring sytuacji każdego banku powinien obejmować zarówno jego płynność, jak i relację wartości aktywów do zobowiązań, czyli wypłacalność. Jest bowiem możliwe, przynajmniej teoretycznie, że bank –

ponosząc straty – będzie zachowywać płynność przez dłuższy czas likwidując stopniowo aktywa i zmniejszając kapitał i w pewnym momencie osiągnie stan, w którym wartość jego aktywów będzie mniejsza od wartości zobowiązań, czyli stanie się niewypłacalnym w przyjętym tu znaczeniu. Trzeba przy tym pamiętać, że rynkowa wartość aktywów w przypadku likwidacji jest mniejsza od ich wartości księgowej, a zatem stan zagrożenia interesów wierzycieli pojawia się dużo wcześniej niż wartość kapitału własnego osiągnie zero (nominalnie). Niebezpieczeństwu takiemu przeciwdziałają wprawdzie stosowne przepisy prawa bankowego, które nakładają na władze banku obowiązek powiadamiania prezesa NBP o powstałej lub mogącej powstać stracie (art. 104), oraz przepisy dotyczące obowiązku tworzenia rezerw na kredyty o obniżonej jakości, ale – jak pokazuje życie – zdarzają się sytuacje, którym żadne przepisy nie mogą zapobiec.

2. Analiza sytuacji – aspekty metodologiczne

Stan zagrożenia wypłacalności banku na ogół nie pojawia się nagle. Pominąwszy przypadki zadziałania jakichś nadzwyczajnych czynników, zwykle poprzedzony jest dłuższym lub krótszym okresem pogarszania się sytuacji w różnych dziedzinach. Z drugiej strony, nie każde pogorszenie sytuacji w danej dziedzinie musi oznaczać staczanie się banku w kierunku niewypłacalności. Na sytuację banku oddziałują bowiem wiele czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, które powodują zmiany jego sytuacji finansowej. Jedne z nich działają słabiej, ale w dłuższym okresie, inne – mocniej w okresach krótszych. Część z nich oddziałują jedynie na rentowność banku i dotyczy tylko jego akcjonariuszy, inne odbijają się na poziomie ryzyka dla wierzycieli. Na dobrą sprawę trudno byłoby wyznaczyć jakąś jedną, uniwersalną ścieżkę prowadzącą jednoznacznie i ostatecznie do upadłości banku. Dlatego też analiza sytuacji banku powinna uwzględniać możliwie wiele aspektów jego działania i powinna być prowadzona ciągle.

Wieloaspektowość takiej analizy nastrocza jednak liczne kłopoty natury interpretacyjnej. Istnieje wiele różnych metod, które można by nazwać klasycznymi. Bazują one na bardziej czy mniej wyrafinowanych wskaźnikach opisujących różne aspekty działania banku. Powszechnie stosowane wskaźniki, takie jak ROE, ROA, wskaźniki płynności, wypłacalności, wydajności, kosztów itp., na ogół dobrze opisują wybrane dziedziny działania banku i są wykorzystywane zarówno przez zarządy banków, jak i władze nadzorcze do monitorowania sytuacji i podejmowania decyzji oraz działań z zakresu zarządzania bieżącego i strategicznego. Na podstawie tych wskaźników budowane są różne modele służące zarówno do analizy, jak i symulacji, np. stosunkowo prosty, przystosowany do banku model Du Ponta (model ROE)²⁾, zmodyfikowany przez W. W. Alberta model ROE³⁾, czy też modele bardziej rozbudowane, wykorzystujące możliwości, jakie daje informatyka, np. model Monte Carlo służący do oceny ryzyka stóp procentowych. Rzecz jednak w tym, że posługiwanie się tymi metodami, paradoksalnie, stwarza

czasami sytuację swoistego „szumu” informacyjnego, kiedy nadmiar informacji w gruncie rzeczy utrudnia wyrobienie sobie właściwego poglądu.

Jak wobec tego poradzić sobie z dwiema sprzecznymi do pewnego stopnia potrzebami? Jedną jest potrzeba objęcia analizą i obserwacją możliwie wielu czynników mających wpływ na ryzyko, co wynika ze świadomości, że rzeczywistość jest w istocie bardzo złożona. Drugą natomiast – otrzymanie możliwie niewielu prostych i łatwych do jednoznacznego zinterpretowania sygnałów ostrzegających w porę o niebezpieczeństwie. Będąc w pełni świadomym, że zadanie to nie jest łatwe, a możliwych dróg dojścia do takiego „pogodzenia wody z ogniem” wiele, proponuję do rozważenia metodę opisaną niżej⁴⁾.

Analiza sytuacji każdego banku powinna obejmować trzy płaszczyzny, które proponuję określić jako wydajność, efektywność i bezpieczeństwo. W każdej z tych płaszczyzn osiągnęte przez konkretny bank rezultaty w danym okresie sprawozdawczym będą odnoszone do **najlepszych** efektów uzyskanych w tym samym okresie w danej dziedzinie w całym systemie bankowym. Zakładam wobec tego, że analizą objęte zostaną wszystkie banki w Polsce i że analityk będzie dysponować pełnymi danymi niezbędnymi do porównań. Takie podejście oznacza, iż – teoretycznie przynajmniej – podstawą do porównań (bazą odniesienia) w kolejnych okresach mogą być wyniki różnych banków, za każdym razem tego, który w danej dziedzinie okazał się najlepszy. Podejście takie ma tę zaletę, że uwzględnia fakt, iż osiągnęte przez poszczególne banki w różnych dziedzinach wyniki nie są stabilne, a więc – że nie ma banku-wzorca, który mógłby w każdej dziedzinie i w każdym czasie służyć jako punkt odniesienia. Ma zarazem tę wadę, że zmieniająca się z okresu na okres baza odniesienia utrudnia jednoznaczną, mechaniczną interpretację. Jest rzeczą do rozważenia w trakcie dyskusji, czy wady tej nie dałoby się usunąć i czy jest to celowe, przez zbudowanie na przykład „syntetycznego” banku-wzorca, stworzonego z najkorzystniejszych wskaźników w okresie wyjściowym, i stosowanie tego wzorca jako stałej bazy odniesienia w okresach następnych.

Pierwsza płaszczyzna analizy, **wydajność**, ma na celu określenie względnej pozycji banku na tle innych w aspekcie wydajności pracy personelu. Uwzględnione w syntetycznym wskaźniku miary wydajności dotyczą przede wszystkim działalności banku w sferze pośrednictwa kredytowego, obejmującej pozyskiwanie funduszy obcych i lokowanie ich w różnego rodzaju kredytach (bez papierów wartościowych), jak również działalności w sferze rozliczeń krajowych i zagranicznych. Wysokie wskaźniki wydajności są świadectwem dobrej organizacji pracy i sprawności działania personelu, a tym samym stwarzają warunki do osiągania wysokiej rentowności działania banku. Relatywnie wysokie kwoty przyjmowanych depozytów i udzielanych kredytów na jeden etat, jak również wysokie kwoty rozliczeń na etat, stwarzają bowiem możliwości zarabiania „na obrocie”, co może oznaczać osiąganie większej masy zysków przy danej marży procentowej i prowizjach.

O tym, na ile ten potencjał jest rzeczywiście wykorzystywany, informuje syntetyczny wskaźnik **rentowności**. Wiadomo bowiem, że wysoki „przerób”

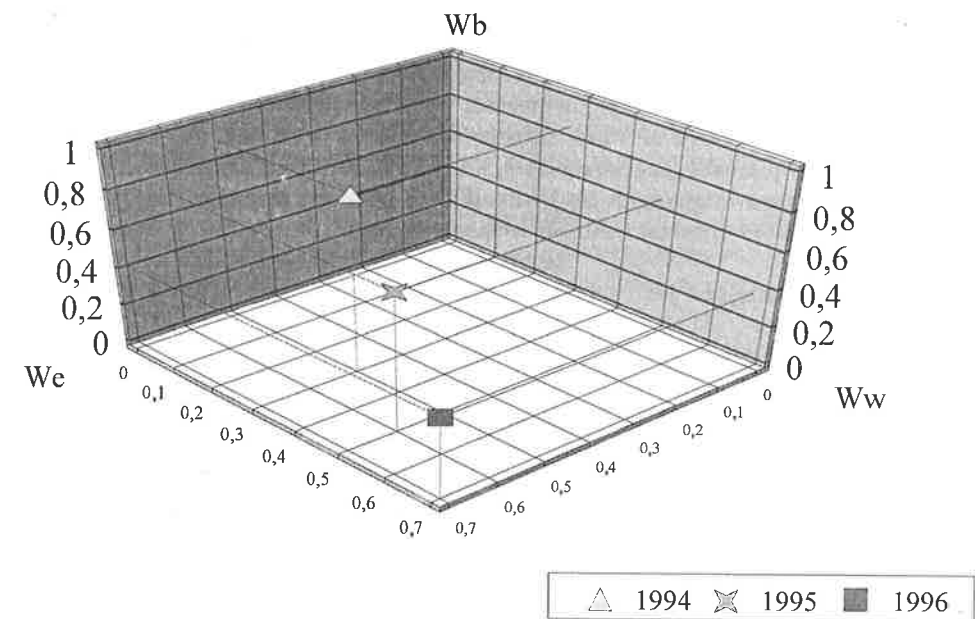
depozytów i kredytów może następować przy niskich lub wręcz zerowych marżach procentowych i wysokich kosztach działania banku, co może powodować „jałowe” przepływy strumieni pieniężnych przez bank. Ponadto bank może ponosić określone straty bądź to na działalności kredytowej, bądź też na operacjach finansowych, które pochłaniają część przychodów z tytułu odsetek i prowizji. Wprowadzenie wskaźnika rentowności jako drugiej miary syntetycznej pozwala uzyskać drugi wymiar oceny banku.

Trzecim wymiarem, w którym należałoby analizować sytuację banków, jest **bezpieczeństwo**. Z faktu, że ten aspekt wymieniony został na trzecim miejscu, nie należy wnioskować, iż jest on tylko dopełnieniem analizy. Wręcz przeciwnie, ten aspekt jest tutaj najważniejszy. Chcę jednak zwrócić uwagę, że analiza bezpieczeństwa, czy też ryzyka, nie powinna skupiać się wyłącznie na nim, ale uwzględniać także pierwsze dwa aspekty. Wiadomo, że ryzyko i rentowność są ze sobą dodatnio skorelowane, co oznacza, że można osiągać wyższą rentowność tylko przy wyższym stopniu ryzyka (niższym stopniu bezpieczeństwa). Jeżeli określona kombinacja rentowności i ryzyka jest efektem świadomego wyboru przez bank, wówczas – na ogół – obydwie wskaźniki (bez względu na sposób ich konstrukcji) pozostają w kolejnych okresach na stabilnym w miarę poziomie. Wiadomo jednak również, że stopień ryzyka nie jest zależny tylko od oczekiwanej rentowności i że nie wszystkie banki dokonują takiego świadomego wyboru. Co więcej, sądzę, że można by znaleźć wiele przypadków, w których stopień ryzyka, na jakie narażają się poszczególne banki, nie jest w ogóle analizowany, bądź analiza nie obejmuje wszystkich rodzajów zagrożeń. Uważne monitorowanie tego aspektu, ale w połączeniu z pozostałymi dwoma, jest zatem tym sposobem, który zapewnia otrzymanie pełniejszego obrazu, a zarazem chroni przed zbyt pochopnym, bądź zbyt wczesnym podnoszeniem alarmu. Pogorszenie bezpieczeństwa działania banku jest bowiem dopiero wtedy groźne, kiedy towarzyszą mu, lub go poprzedzają, inne niepokojące symptomy.

Mamy zatem trzy płaszczyzny analizy każdego z banków w każdym z okresów sprawozdawczych. Można więc przedstawić sytuację banku w każdym czasie jako punkt w przestrzeni trójwymiarowej jednoznacznie określony trzema współrzędnymi, którymi są wskaźniki: wydajności, rentowności i bezpieczeństwa. Położenie tego punktu względem każdej z osi charakteryzuje jego aktualną sytuację, a obserwacja kierunku przemieszczania się tego punktu w kolejnych okresach pozwala stwierdzić, czy i w jakim aspekcie następuje poprawa względnie pogorszenie (przykładowy rysunek niżej). Można ponadto na każdej z osi wyznaczyć, arbitralnie lub na podstawie badań empirycznych, poziom lub poziomy wskaźników, których przekroczenie będzie traktowane jako sygnał do podjęcia określonych działań.

3. Wskaźniki syntetyczne – metodologia

Z rozważań przedstawionych w poprzednim punkcie wynika, że – chcąc zastosować opisaną metodę – trzeba ograniczyć się do trzech jedynie wskaźników,



z których każdy opisuje jeden z aspektów: wydajność, rentowność lub bezpieczeństwo. Tymczasem każdy z tych aspektów może być opisany co najmniej kilkoma wskaźnikami, a do każdego z nich z kolei można mieć większe czy mniejsze zastrzeżenia. Aby uwzględnić możliwie wiele informacji, a zarazem spełnić warunek zawarcia ich w jednym wskaźniku, czego wymaga opisywana metoda, proponuję zbudowanie wskaźników syntetycznych, po jednym dla każdego aspektu, w sposób przedstawiony niżej.

Każdy z trzech wskaźników syntetycznych dla danego banku, W^b , oznaczonych odpowiednio:

Ww^b – syntetyczny wskaźnik wydajności,

We^b – syntetyczny wskaźnik efektywności,

Wb^b – syntetyczny wskaźnik bezpieczeństwa,

jest standaryzowaną sumą wskaźników jednostkowych Ws_i ($i = 1, \dots, k$) w danej grupie, obliczaną według formuły:

$$W^b = \sum_{i=1}^k \frac{Ws_i^b}{k}, \quad (1)$$

gdzie: i – numer kolejny wskaźnika w danej grupie ($i = 1, \dots, k$),

k – ilość wskaźników w tej grupie,

b – numer kolejnego banku.

Z kolei każdy ze wskaźników jednostkowych Ws_i^b jest miarą w danej sferze standaryzowaną w stosunku do wartości najkorzystniejszej z całej próby (spośród wszystkich analizowanych banków). W przypadku gdy wartości rosnące wskaźnika oznaczają lepszą sytuację, wówczas wskaźnik standaryzuje się według formuły:

$$Ws_i^b = \frac{W_i^b}{W_i \max}, \quad (2)$$

a gdy najkorzystniejsza jest wartość najmniejsza, wówczas formuła przybiera postać:

$$Ws_i^b = \frac{W_i \min}{W_i^b}, \quad (3)$$

gdzie: W_i^b – wskaźnik opisujący sytuację w danej dziedzinie w banku b ,
 $W_i \max$ – wskaźnik największy w całej próbie,
 $W_i \min$ – wskaźnik najmniejszy w całej próbie.

Sposób standaryzacji wpływa na interpretację wskaźnika. Przy standaryzacji według formuły (2) wzrost wartości wskaźnika standaryzowanego o 100% oznacza poprawę sytuacji w takim samym stopniu i odwrotnie. Wskaźnik ten zmienia się bowiem liniowo w stosunku do zmian sytuacji, którą opisuje. Natomiast przy standaryzacji według formuły (3) zmniejszenie wskaźnika standaryzowanego o połowę należy interpretować jako pogorszenie sytuacji o 100% w porównaniu ze stanem wyjściowym, podczas gdy wzrost wskaźnika standaryzowanego o 100% oznacza poprawę w opisywanej dziedzinie tylko o 50%.

Takie zachowanie się wskaźników standaryzowanych rodzi pewne problemy przy obliczaniu wskaźnika zagregowanego (syntetycznego), jeżeli w jego skład wchodzi wskaźniki obliczane obiema formułami. Problem ten wymaga rozwiązania albo przez zastosowanie jakiegoś systemu wag, albo też przez takie dobranie wskaźników składowych, aby można było przyjąć tylko jedną z formuł. Bez takiej modyfikacji mogłoby bowiem dochodzić do fałszowania wyników przez fakt możliwej kompensaty pogorszenia w jednej dziedzinie przez poprawę w innej.

Przedstawiona metoda obliczania wskaźników syntetycznych daje w rezultacie miary, które przybierają wartości z przedziału (0, 1). Jeżeli standaryzacja następowała w stosunku do wartości największej, wówczas większe wartości wskaźnika syntetycznego oznaczają rezultat proporcjonalnie korzystniejszy, a w drugim przypadku, tzn. przy standaryzacji w stosunku do wartości najmniejszej, wskaźnik syntetyczny większy o 100% oznacza sytuację lepszą tylko o 50%.

Komentarza wymaga jeszcze jedna sprawa. Otóż formuła wskaźnika syntetycznego (1) wskazuje, że każdy ze wskaźników jednostkowych wchodzi w skład wskaźnika syntetycznego w takiej samej części lub – mówiąc inaczej – ma taką samą wagę we wskaźniku syntetycznym, równą $1/k$. Jeżeli więc wyznaczać

będziemy na przykład wskaźnik efektywności na podstawie pięciu różnych wskaźników cząstkowych (jednostkowych), wówczas – po standaryzacji każdego z nich w stosunku do wartości największej – otrzymamy pięć standaryzowanych wskaźników, których wartości będą mieścić się w przedziale (0, 1), a następnie zsumujemy $1/5$ każdego z nich otrzymując wartość syntetycznego wskaźnika efektywności także z przedziału (0, 1). Jest oczywiście kwestią do dyskusji, czy taki system jednakowych wag jest możliwy do zaakceptowania. Gdyby zaszła konieczność różnicowania wag, wówczas w liczniku formuły (1) należałoby wprowadzić dodatkowe wagi spełniające warunek:

$$\sum_{i=1}^k q_i = 1,$$

gdzie: q_i – waga dla wskaźnika i .

Chodzi bowiem o to, aby wszystkie wskaźniki syntetyczne miały ten sam zakres możliwych wielkości.

4. Wskaźniki syntetyczne – konstrukcja

4.1. Syntetyczny wskaźnik wydajności – Ww

Jako jednostkowe miary wydajności, które złożą się na syntetyczny wskaźnik wydajności Ww , można przyjąć takie wskaźniki, jak:

- ❖ Kredyty złotowe netto na jeden etat,
- ❖ Kredyty dewizowe netto na jeden etat,
- ❖ Depozyty a vista złotowe na jeden etat,
- ❖ Depozyty terminowe złotowe na jeden etat,
- ❖ Depozyty a vista dewizowe na jeden etat,
- ❖ Depozyty terminowe dewizowe na jeden etat,
- ❖ Kwota obrotów z tytułu rozliczeń zagranicznych (w tym gwarancje i akredytywy) na jeden etat,
- ❖ Kwota obrotów z tytułu rozliczeń krajowych na jeden etat.

Wymienione wskaźniki opisują wydajność pracy personelu banków w dwóch najważniejszych sferach, tzn. w sferze pośrednictwa kredytowego i w sferze rozliczeń krajowych i zagranicznych. Jest dość oczywiste, że dobry bank powinien świadczyć swoim klientom kompleksowe usługi, w tym – w zakresie obsługi dewizowej. Kompleksowość jest bowiem jednym z istotnych warunków utrzymywania względnie umacniania pozycji rynkowej. Nie jest przy tym obojętne, jak szybko i sprawnie przeprowadza się różne operacje, w tym – operacje rozliczeniowe krajowe i zagraniczne, a także – jakim kosztem. Wymienione wyżej wskaźniki pozwalają ocenić względną sprawność i wydajność w obu tych sferach. Pozwalają tym samym zorientować się, czy i jakie nie wykorzystane możliwości istnieją jeszcze ewentualnie w poszczególnych bankach, a obserwacja zmian w tym zakresie w czasie, daje możliwość oceny, czy i co ulega poprawie lub pogorszeniu.

4.2. Syntetyczny wskaźnik efektywności – We

W skład syntetycznego wskaźnika efektywności powinny wchodzić:

- ❖ Rentowność netto funduszy własnych, ROE,
- ❖ Rentowność netto aktywów, ROA,
- ❖ Zysk brutto na jeden etat,
- ❖ Zysk brutto do kosztów ogółem,
- ❖ Aktywa pracujące do aktywów ogółem,
- ❖ Spread (Przychody odsetkowe/Aktywa oprocentowane) – (wydatki odsetkowe/zobowiązania oprocentowane).

Każdy z wymienionych wskaźników pokazuje nieco inny aspekt rentowności. Rentowność kapitału (ROE) jest miernikiem najbardziej ogólnym, zawierającym w sobie wszystkie czynniki wpływające na poziom osiąganych zysków, włącznie z podatkiem dochodowym, oraz te, które modyfikują poziom funduszy własnych banku, np. nie utworzone rezerwy, czy nie pokryte straty. Uzupełniając go wskaźnikiem rentowności aktywów (ROA), otrzymujemy pełniejszą informację, wskazującą pośrednio m.in. na umiejętność wykorzystywania przez bank efektu dźwigni finansowej. Dodając wskaźnik zysku brutto na jeden etat oraz zysku brutto do kosztów, poszerzamy pole oceny o efektywność wykorzystania personelu oraz kosztochłonność działania banku. Ostatnie dwa wskaźniki składowe, udział aktywów pracujących w aktywach ogółem oraz spread, informują o umiejętności zarządzania aktywami oraz marżą procentową. Wydaje się, że taka konstrukcja syntetycznego wskaźnika efektywności jest dostatecznie pojemna i uwzględnia wszystkie najważniejsze aspekty efektywności działania banku.

4.3. Syntetyczny wskaźnik bezpieczeństwa – Wb

Bezpieczeństwo działania banku jest zależne od wielu różnych czynników, z których większość zależy od banku, ale część wynika z warunków zewnętrznych. Spośród tych wskaźników, które charakteryzują politykę banku w zakresie bezpieczeństwa, można wykorzystać do budowy syntetycznego wskaźnika bezpieczeństwa wszystkie lub niektóre z wymienionych niżej. Zostały one tak dobrane, aby większa wartość wskaźnika oznaczała lepszą sytuację:

- ❖ 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).

5. Problem empirycznej weryfikacji wskaźników

Przedstawiona wyżej lista jednostkowych składników poszczególnych wskaźników syntetycznych jest jedynie propozycją do dalszej dyskusji, w trakcie której

może ona ulec zmianom. Ostateczny skład poszczególnych wskaźników powinien jednak zostać ustalony na drodze badań empirycznych z wykorzystaniem odpowiednich ekonometrycznych metod doboru i weryfikacji zmiennych. Może się bowiem okazać, że zaproponowane zmienne nie mogą wystąpić w takiej kombinacji bądź to ze względu na ich nieistotność, bądź też z powodów formalnych. Ponadto, jak już wspomniano, może okazać się, że konieczne jest zastosowanie systemu wag, których rozmiary powinny przystawać w jakiś sposób do rzeczywistego znaczenia poszczególnych elementów składowych każdego wskaźnika syntetycznego dla całości. To zaś może nastąpić dopiero po zbadaniu wzajemnych związków między nimi.

Do rozstrzygnięcia, także w drodze badań empirycznych, pozostaje ponadto kwestia sposobu obliczania poszczególnych składników jednostkowych. Trzeba bowiem uwzględnić to, iż analiza opierać się będzie głównie na sprawozdaniach finansowych, czyli bilansie i rachunku wyników. Pierwsze z nich – sprawozdania bilansowe – są sporządzane na koniec pewnego okresu. Są zatem migawką pokazującą stan chwilowy na dany dzień, który to stan w kolejnych sprawozdaniach z natury rzeczy musi być inny. Z tego powodu trzeba zdecydować arbitralnie, jakie stany przyjmować do obliczeń. Przyjęcie stanów bilansowych na koniec okresu, zwłaszcza w przypadku długich okresów sprawozdawczych, może powodować skokowe zmiany wskaźników, które wcale nie muszą odzwierciedlać dobrze rzeczywistości. Tym bardziej że dość powszechne są praktyki dokonywania różnych manipulacji księgowych „pod bilans” (window dressing).

Lepszą metodą wydaje się być w tym przypadku stosowanie wielkości uśrednionych. Pozostaje jednak nadal kwestia wyboru metody uśredniania. Może to być zwykła średnia arytmetyczna liczona na podstawie stanów z danego roku, uwzględniająca każdorazowo nowe dane, może to być średnia arytmetyczna ważona, wreszcie może to być średnia krocząca o stałej długości, zwykła lub ważona np. wagami rosnącymi dla danych nowszych. Do każdej z tych metod można mieć zastrzeżenia, ale i każda z nich ma określone zalety.

Podobny problem wiąże się ze strumieniami podawanymi w rachunku wyników. Strumienie te ujmuje się w rachunku wyników z reguły kumulacyjnie za kolejne okresy sprawozdawcze w danym roku. Z tego powodu musiałyby one zostać przetworzone w taki sposób, aby korespondowały z wielkościami bilansowymi. Trzeba by wobec tego zdecydować, czy strumienie takie, jak zysk, koszty, odsetki płacone i otrzymywane, prowizje itp., przeliczać każdorazowo na okres roczny, tworząc swego rodzaju ciągnioną prognozę (tzn. np. zysk za I kwartał razy cztery, zysk za półrocze razy dwa), czy też – podobnie jak to zaproponowano dla wielkości bilansowych – liczyć każdorazowo strumień (np. zysk) za ostatnie 12 miesięcy (lub ostatnie cztery kwartały). Każda z tych metod ma zalety i wady, które trzeba rozważyć.

6. Zastrzeżenia do metody

Proponowana wyżej metoda powstała jako efekt rozważań teoretycznych opartych z jednej strony na znajomości mechanizmu działania banków, a z dru-

giej – na zależnościach formalno-logicznych między wskaźnikami jednostkowymi i syntetycznymi. Jest to więc metoda będąca efektem manipulacji czysto intelektualnych, których wynikiem miał być system pozwalający monitorować sytuację każdego z banków z osobna w układzie dynamicznym, tzn. z uwzględnieniem zmian następujących w poszczególnych okresach sprawozdawczych, oraz sporządzać w miarę proste rankingi w różnych układach. Zakładając, że przy jej opracowywaniu nie popełniłem błędów formalnych i/lub merytorycznych, czego jako autor nie mogę wykluczyć, możliwość wykorzystania tej metody zarówno do analiz porównawczych różnych banków w danym momencie, jak i analiz dynamicznych byłaby jej zaletą. Wadą jednakże jest to, że agregacja wskaźników jednostkowych, poprzez ich sumowanie i standaryzację, w trzy wskaźniki syntetyczne, może powodować zniekształcenie informacji. Dopóki nie zostaną przeprowadzone badania empiryczne, które – jak już wspomniano – pozwolą zweryfikować istotność poszczególnych części składowych każdego ze wskaźników syntetycznych oraz zastosować ewentualnie system wag, oraz dopóki nie zostaną przeprowadzone testy wrażliwości tak zbudowanych wskaźników na zmiany ich składowych, nie można mieć pewności, że system będzie dawał prawidłowe sygnały.

Kolejne zastrzeżenie, które należy uczynić, dotyczy ewentualnego stosowania proponowanej metody jako systemu wczesnego ostrzegania. Chcę z naciskiem podkreślić, że nawet przy prawidłowym funkcjonowaniu systemu nie może on być stosowany jako jedyne narzędzie analizy. Wspominałem w punkcie pierwszym, że za zagrożony niewypłacalnością należy uznać bank, którego wartość netto zbliża się do zera. A zatem w każdym przypadku, obok wskaźników syntetycznych, powinno się wyliczać wartość netto banku stosując bardzo ostrożne wskaźniki wyceny poszczególnych składników aktywów. Wskaźniki te powinny być oczywiście zróżnicowane w zależności między innymi od rodzaju i płynności danego instrumentu finansowego lub składnika majątku. Problem prawidłowego ustalenia wskaźników wyceny dla poszczególnych rodzajów aktywów pozostawiam otwarty. W każdym razie dopiero połączenie obu sposobów, tzn. analizy za pomocą opisanych wyżej wskaźników syntetycznych i analizy zmian wartości realnej netto banku, powinno zapewnić otrzymanie w porę właściwych sygnałów ostrzegawczych.

Ryszard Szewczyk

Przypisy

- ¹⁾ Por.: E. Łon: Metody oceny płynności banku komercyjnego. „Bank”, 1997 nr 3, s. 17.
- ²⁾ Patrz np.: G.H. Hempel, D.G. Simonson, *Bank Financial Management*. Wiley and Sons, Inc., 1991, s. 53 i dalsze.
- ³⁾ Tamże, s. 77 i dalsze.
- ⁴⁾ Prezentowaną metodologię standaryzowanych wskaźników syntetycznych podsunęła mi w prywatnej rozmowie p. dr Grażyna Szeplińska, ekspert Banku Handlowego w Warszawie S.A.

Ryszard Bartkowiak

KRYTERIA I METODY OCENY ZAGROŻENIA WYPŁACALNOŚCI BANKU. WNIOSKI Z DOŚWIADCZEŃ BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA BUDOWY SYSTEMU WCZESNEGO OSTRZEGANIA

1. Rozwój systemów wczesnego ostrzegania

1.1. Pojęcie systemu wczesnego ostrzegania

Niniejsze opracowanie dotyczy systemów wczesnego ostrzegania tworzonych dla potrzeb oceny sytuacji sektora pośredników finansowych gospodarki, w tym przede wszystkim sektora bankowego.

System wczesnego ostrzegania stanowi narzędzie analityczne, którego zastosowanie ma umożliwić jego użytkownikom określanie rozwoju sytuacji w poszczególnych bankach, zwłaszcza ujawnianie mogących pojawić się zagrożeń niewypłacalności i upadłości. Ujawnianie tych zagrożeń powinno dokonywać się z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, by bank samodzielnie bądź zewnętrzna względem niego instytucja mogły podjąć stosowne działania zaradcze lub naprawcze.

W tak sformułowanym celu mieszczą się cztery kwestie wymagające wyjaśnienia:

- ❖ System wczesnego ostrzegania musi być systemem skutecznym, tzn. wskazywać zagrożenia banków niewypłacalnością i upadłością przy minimalnej liczbie błędnych wskazań. Jest oczywiste, iż uznanie systemu za skuteczny wymaga jego praktycznego przetestowania w relatywnie długim (kilkuletnim) okresie. W przeciwnym wypadku w żaden sposób nie można stwierdzić, że system jest skuteczny; w okresie krótkim wskazania jego mogą być poprawne całkiem przypadkowo.
- ❖ Odpowiednie wyprzedzenie czasowe w ujawnianiu przez system przyszłego rozwoju sytuacji banku nie może być zdefiniowane jednoznacznie. Termin ten jest nieostry i ma wskazywać, że od momentu zidentyfikowania zagrożenia banku niewypłacalnością musi występować czas relatywnie długi na podjęcie działań zaradczych bądź naprawczych. Tworzenie systemu wczesnego ostrzegania ma sens jedynie wtedy, gdy „droga banku do upadłości” jest procesem rozłożonym w czasie. Gdy jest to zdarzenie gwałtowne, żaden system nie będzie

skuteczny, gdyż zabraknie czasu na wykorzystanie oferowanej przezeń informacji.

- ❖ Skoro system wczesnego ostrzegania potwierdza swą skuteczność jedynie w długim okresie, jest oczywiste, że warunki, w których jest on testowany, powinny być niezmiennie. W polskiej gospodarce, cechującej się dużą zmiennością instytucjonalną, spełnienie tego warunku jest trudne, a w zasadzie niemożliwe. Zmienność dotyczy przy tym w szczególności sektora pośredników finansowych, w tym sektora bankowego. Jej przejawem jest powstawanie nowych banków, przejmowanie jednych banków przez inne oraz zawiązywanie się grup bankowych.
- ❖ Celem systemu jest jedynie informowanie o mogących pojawić się w bankach zagrożeniach. Nie dostarcza on żadnej informacji, jakie – określone jako stosowne – działania zaradcze bank czy też instytucja względem niego zewnętrzna mają podjąć.

1.2. Typy systemów

Systemy wczesnego ostrzegania dla różnych sektorów gospodarki, w tym również dla sektora bankowego, zaczęły rozwijać się w latach 30. w Stanach Zjednoczonych. Bezpośrednią tego przyczyną były wzmożone upadłości przedsiębiorstw i banków w czasach złej koniunktury, która w postaci Wielkiego Kryzysu tak dotkliwie dotknęła amerykańską gospodarkę¹⁾.

W przypadku sektora bankowego systemy te najczęściej były tworzone przez instytucje pełniące funkcje nadzorcze: System Rezerwy Federalnej (Federal Reserve System, w skrócie FED), Federalną Korporację Gwarantowania Depozytów (Federal Deposit Insurance Corporation, w skrócie FDIC) oraz Urząd Kontrolera Waluty (Office of the Comptroller of the Currency, w skrócie OCC).

Szczególnie dużo systemów wczesnego ostrzegania powstało w Stanach Zjednoczonych w latach 70.²⁾ Z samej liczby systemów widać, jak pilna była potrzeba ich powstania. Z drugiej jednak strony, żaden z nich nie uzyskał szerokiej akceptacji ze względu na ograniczoną wiarygodność w przewidywaniu przebiegu przyszłych zdarzeń.

Stosowanych systemów wczesnego ostrzegania (early warning system), zwanych też systemami przewidywania upadłości (failure prediction research), jest wiele. Ze względu na stojące do dyspozycji metody konstrukcyjne dają się one jednak sprowadzić do dwóch grup:

- ❖ grupy systemów opartych na ekonomicznej analizie wskaźników opisujących działalność banku;
- ❖ grupy systemów wykorzystujących sformalizowane narzędzia wnioskowania, zwłaszcza analizę dyskryminacyjną, która jest jedną z metod analizy statystycznej.

Z grupy systemów opartych na ekonomicznej analizie wskaźników działalności banku najbardziej znane są:

Identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności – kryterium i metody

- ❖ System CAMEL autorstwa Whalena i Thompsona, stosowany do oceny sytuacji banków;
- ❖ System BOPEC stworzony przez System Rezerwy Federalnej, stosowany do oceny sytuacji holdingów bankowych (tzw. BHC – bank holding company). Istotą tego systemu jest badanie sytuacji przedsiębiorstw tworzących holding poprzez inspekcje na miejscu (on-site examination)³⁾.

Do grupy tej należy również system skonstruowany w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, stąd też zasadom konstrukcyjnym systemów opartych na ekonomicznej analizie wskaźników nie będzie tu poświęcone więcej miejsca.

Alternatywnymi do powyższych są systemy oparte na metodzie dyskryminacyjnej. Metoda ta polega na analizie danych historycznych, głównie pochodzących ze sprawozdań bankowych. Jej kolejnymi etapami są:

- ❖ Podział grupy badanych banków na dwie podgrupy, czyli populacje: banków „upadłych” w pewnym przedziale czasu oraz banków „zdrowych”, które w tym czasie funkcjonowały prawidłowo.
- ❖ Wybór tzw. wskaźników bieżących, których poziomy w przypadku banków „upadłych” w momencie upadłości oraz w przypadku banków „zdrowych” w tym samym czasie ze statystycznego punktu widzenia istotnie się różniły.
- ❖ Znaleźnienie dla wskaźników bieżących silnie ze statystycznego punktu widzenia związanych z nimi przy pewnym odroczeniu czasowym tzw. wskaźników wczesnych. Przykładowo: zmienność poziomu wskaźnika bieżącego $W(t_0)$ jest zbieżna ze zmiennością poziomu wskaźnika wczesnego $W(t_{-1})$, przy czym zmiana wskaźnika $W(t_0)$ następuje po 6 bądź 12 miesiącach od zmiany wskaźnika $W(t_{-1})$.
- ❖ Skonstruowanie wskaźnika syntetycznego na podstawie wyodrębnionej grupy wskaźników wczesnych.
- ❖ Wykorzystanie wskaźnika syntetycznego do obliczenia prawdopodobieństwa upadłości banku.

Metoda dyskryminacyjna wymaga posiadania jednakowych jakościowo, ilościowo i czasowo danych o populacjach banków „upadłych” i „zdrowych”. Gdy warunek ten nie jest spełniony, wnioskowanie na podstawie tej metody traci sens.

Kwestią zasadniczą w stosowaniu systemów wczesnego ostrzegania jest ich skuteczność. Zdania na ten temat są podzielone. Z jednej strony wskazuje się na dużą skuteczność predykcyjną systemu BOPEC⁴⁾. Z drugiej panuje przekonanie, że dane sprawozdawcze odzwierciedlają sytuację banku w sposób opóźniony w stosunku do podjętych przez jego kierownictwo decyzji. Jeżeli decyzje te były niewłaściwe, z reguły brakuje czasu na wyeliminowanie ich niekorzystnych następstw⁵⁾.

Co więcej, stwierdza się, iż podstawową przyczyną upadłości banków są defraudacja i oszustwo ze strony kadr kierowniczych, co powoduje, że dane sprawozdawcze w ogóle nie odzwierciedlają prawdziwej sytuacji banku, którego upadek może być wtedy zjawiskiem gwałtownym, nie dającym się przewidzieć

z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym przez jakikolwiek system wczesnego ostrzegania⁶.

2. Konstrukcja systemu wczesnego ostrzegania BFG

2.1. Przeznaczenie systemu

Bankowy Fundusz Gwarancyjny przystąpił do prac nad stworzeniem systemu wczesnego ostrzegania w pierwszej połowie 1996 roku. System został przedstawiony w lipcu, po czym poddany procesowi testowania i weryfikacji, który trwa po dziś dzień.

BFG podjął prace nad systemem, licząc że dzięki niemu będzie pozyskiwać wiarygodne informacje o rozwoju sytuacji w sektorze bankowym, w szczególności informacje o grożącej bankom niewypłacalności. Informacje te są BFG konieczne dla prawidłowej realizacji ustawowych zadań gwarantowania depozytów i finansowego wspierania banków w sytuacji zagrożenia, tzn. dla:

- ❖ prawidłowego oszacowania poziomu tworzonych przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych,
- ❖ prawidłowego oszacowania gromadzonego przez BFG tzw. funduszu pomocowego.

Wczesne wykrycie zagrożenia banku niewypłacalnością pozwoli BFG podjąć w stosunku do niego stosowne przedsięwzięcia w ramach ustawowych uprawnień i obowiązków. W szczególności ważna będzie odpowiedź na pytanie, czy bardziej uzasadnione z punktu widzenia środków finansowych stojących do dyspozycji BFG jest ogłoszenie upadłości banku, czy też udzielenie mu pożyczki na realizację programu sanacji.

2.2. Kryterium wyboru systemu

Jedynym kryterium wyboru systemu wczesnego ostrzegania powinna być jego skuteczność w prognozowaniu rozwoju sytuacji w bankach. Ze względu na zakres i jakość informacji o bankach, systemu w pełni skutecznego stworzyć jednak nie można⁷. W praktyce należy brać pod uwagę trzy inne czynniki ograniczające:

- ❖ posiadane dane o bankach, tj. zakres bazy danych,
- ❖ kwalifikacje osób tworzących i stosujących system,
- ❖ koszty stworzenia i działania systemu.

Zakres danych o bankach oraz kwalifikacje osób tworzących i użytkujących system implikują wybór narzędzi do analizy danych. Ponieważ analiza dotyczy przede wszystkim danych liczbowych pochodzących z bankowych sprawozdań finansowych, stosowane narzędzia będą w każdym przypadku narzędziami matematycznymi.

Należy przy tym założyć, że posiadane dane są poprawne, gdyż inaczej tworzenie systemu wczesnego ostrzegania nie miałoby sensu.

Część informacji o bankach ma charakter nieliczbowy. Należą do nich informacje np. o jakości kadry kierowniczej, atrakcyjności regionu działalności czy finansowanych branż, przynależności do grupy bankowej czy – szerzej – holdingu finansowego.

W ramach systemu wczesnego ostrzegania każdy bank jest opisywany przez pewien zestaw informacji, zwłaszcza o charakterze liczbowym. Zestaw ten może być wystarczający do wstępnej oceny kondycji banku, jednak zbyt szczupły w sytuacji, gdy bankowi należy przyjrzeć się wnikliwiej w celu ewentualnego podjęcia wobec niego określonych działań. System wczesnego ostrzegania należy zatem traktować jako pierwszy etap analizy sytuacji banku, rozbudowując go o bardziej szczegółowy system monitorowania.

Z punktu widzenia BFG banki, które powinny być opisane dokładniej niż inne w ramach systemu monitorowania, należą do dwóch grup:

- ❖ Pierwsza z nich to banki, które na podstawie wskazań systemu wczesnego ostrzegania można uznać za zagrożone niewypłacalnością i upadłością.
- ❖ Do drugiej należą banki, którym BFG udzielił zwrotnej pomocy finansowej na realizację programu sanacji bądź przejęcie udziałów w banku zagrożonym w celu uzdrowienia go. W tym przypadku celem jest kontrola prawidłowości i efektywności wykorzystania przez banki pomocy ze środków BFG.

2.3. System dla banków komercyjnych

Stosując kryterium podmiotowe, polski sektor bankowy można podzielić na dwie grupy:

- ❖ banki komercyjne, do których należą banki państwowe i banki w formie spółki akcyjnej,
- ❖ banki spółdzielcze.

Wyróżnione grupy banków znacznie różnią się między sobą pod względem charakteru oraz zakresu działalności. Z punktu widzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego istotny jest ponadto fakt, że dysponuje on innymi zakresami danych o bankach należących do obu grup. To sprawia, że system wczesnego ostrzegania dla banków komercyjnych jest odmienny niż system dla banków spółdzielczych.

2.3.1. Zasada konstrukcji

System wczesnego ostrzegania dla banków komercyjnych został zbudowany w następujący sposób:

- a) Z grupy ponad 60 powszechnie stosowanych lub opracowanych w BFG wskaźników służących ocenie sytuacji banku w różnych sferach zostało wybranych 11 wskaźników, zwanych dalej wskaźnikami szczegółowymi, które jako grupa

opisują sytuację banku w sposób kompleksowy. Cechą wskaźników szczegółowych jest to, że są one tworzone poprzez skonfrontowanie ze sobą (najczęściej w postaci ilorazu) danych pochodzących z bankowych sprawozdań finansowych.

- b) Wskaźniki szczegółowe zostały podzielone na 4 jednorodne grupy (podane w następnym podrozdziale).
- c) Dla wartości bezwzględnej każdego wskaźnika szczegółowego zostały ustalone wartości wzorcowe (optymalne, graniczne lub średnie dla sektora bankowego). W zależności od stopnia rozbieżności między wartością bezwzględną wskaźnika a wartością wzorcową jest przydzielana bankowi pewna liczba. Poziom tej liczby wynika z uprzedniej analizy danych empirycznych. Liczby przypisane wartościom bezwzględnym poszczególnych wskaźników są sumowane.
- d) Podobnie jest oceniana zmienność wartości bezwzględnej wskaźników szczegółowych. W tym przypadku punktowaniu podlega pogorszenie się, brak zmiany lub poprawienie się wartości wskaźnika. Liczby przypisane zmienności wartości bezwzględnych są również sumowane.
- e) Sumy obliczone w punktach (c) i (d) są dodawane do siebie, przy czym dodawanie odbywa się w ramach 4 wyróżnionych grup wskaźników szczegółowych. Dla każdej grupy jest ustalana oddzielna suma.
- f) Zostało przyjęte, iż poszczególne grupy wskaźników szczegółowych mają niejednakowe znaczenie w opisywaniu sytuacji banku. W zależności od tego znaczenia każdej grupie jest przypisywana liczba zwana mnożnikiem.
- g) Sumy wartości bezwzględnych oraz zmienności tych wartości (punkt (e)) w ramach wyróżnionych grup wskaźników szczegółowych są mnożone przez mnożniki (punkt (f)). W ten sposób powstają 4 iloczyny, które są następnie do siebie dodawane. Suma iloczynów tworzy tzw. wskaźnik syntetyczny.

Wskaźnik syntetyczny powstaje na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań finansowych. Za jego pomocą można ocenić sytuację banku. Za pomocą wskaźnika syntetycznego, wyrażanego w postaci liczby, jest oceniany każdy bank, co pozwala stworzyć ranking banków według ich kondycji ekonomicznej i ustalić, które z nich są zagrożone niewypłacalnością i upadłością.

2.3.2. Wybór wskaźników szczegółowych

Do oceny sytuacji każdego banku zostało wybranych 11 wskaźników szczegółowych. O wyborze poszczególnych wskaźników decydowała ich nośność informacyjna, natomiast o wyborze grup kompletność w opisie sytuacji banku.

Wybrane wskaźniki szczegółowe zostały podzielone na 4 jednorodne grupy:

- ❖ grupę wskaźników efektywności;
- ❖ grupę wskaźników płynności/wypłacalności;
- ❖ grupę wskaźników jakości portfela kredytowego;
- ❖ grupę wskaźników dynamiki i struktury.

Wyodrębnienie grup wskaźników szczegółowych wynika z konieczności wskazania „sfer wrażliwości” banku, którymi są rentowność i bezpieczeństwo rozumiane jako brak zagrożenia utratą płynności i niewypłacalnością. Każda grupa wskaźników odnosi się w określonej mierze do obu tych sfer, przy czym:

- ❖ grupa wskaźników efektywności odnosi się bezpośrednio do kwestii rentowności;
- ❖ grupa wskaźników płynności/wypłacalności odnosi się do kwestii bezpieczeństwa.

Do poszczególnych grup wskaźników należą:

- ❖ do grupy wskaźników efektywności:
 - 1) wskaźnik zwrotu na aktywach (ROA);
 - 2) wskaźnik rentowności obrotu brutto (ROS);
 - 3) wskaźnik możliwości pokrycia strat (MPS);
- ❖ do grupy wskaźników płynności/wypłacalności:
 - 4) współczynnik wypłacalności (R);
 - 5) wskaźnik płynności (L);
 - 6) wskaźnik zabezpieczenia kapitałowego (ZK);
- ❖ do grupy wskaźników jakości portfela kredytowego:
 - 7) wskaźnik jakości portfela kredytowego nie ważony (AQ);
 - 8) wskaźnik jakości portfela kredytowego ważony (WCR);
- ❖ do grupy wskaźników dynamiki i struktury:
 - 9) wskaźnik dynamiki depozytów (D_1);
 - 10) wskaźnik dynamiki należności nieregularnych (D_2);
 - 11) udział innych pozycji w aktywach (S).

Formuły wyliczeń wskaźników szczegółowych (jak również zakres informacji, której dostarczają) zostały zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1: Wskaźniki szczegółowe

Grupa wskaźników efektywności	
1) Wskaźnik zwrotu na aktywach	
definicja:	$ROA = \text{zysk brutto} / \text{aktywa}$
informacja:	efektywność aktywów
2) Wskaźnik rentowności obrotu brutto	
definicja:	$ROS = \text{zysk brutto} / \text{przychody}$
informacja:	efektywność obrotu
3) Wskaźnik możliwości pokrycia strat	
definicja:	w przypadku zysku bieżącego: $MPS = [(1 - \text{stopa podatku dochodowego}) \cdot \text{zysk bieżący}] / \text{strata przeniesiona}$ w przypadku straty bieżącej: $MPS = \text{strata bieżąca} / \text{strata przeniesiona}$
informacja:	możliwości pokrycia straty przeniesionej wynikiem finansowym z działalności bieżącej

Grupa wskaźników płynności/wypłacalności

- 4) Współczynnik wypłacalności
definicja: $R = \text{fundusze własne netto/ważone ryzykiem aktywa i pozycje pozabilansowe}$
informacja: wypłacalność
- 5) Wskaźnik płynności
definicja: $L = (\text{gotówka} + \text{zbywalne papiery wartościowe})/\text{depozyty bieżące}$
informacja: możliwości pokrycia zobowiązań bieżącymi płynnymi aktywami
- 6) Wskaźnik zabezpieczenia kapitałowego
definicja: $ZK = [\text{fundusze własne netto} - (0,5 \cdot \text{należności wątpliwe}) - (0,8 \cdot \text{należności poniżej standardu}) - \text{odsetki zapadłe nie spłacone}]/\text{fundusze własne brutto}$
informacja: odporność na absorpcję straty wynikającej z pogorszenia się jakości portfela kredytowego

Grupa wskaźników jakości portfela kredytowego

- 7) Wskaźnik jakości portfela kredytowego nie ważony
definicja: $AQ = \text{należności nieregularne brutto/należności brutto}$
informacja: jakość portfela kredytowego
- 8) Wskaźnik jakości portfela kredytowego ważony
definicja: $WCR = [(0,2 \cdot \text{należności poniżej standardu}) + (0,5 \cdot \text{należności wątpliwe}) + \text{należności stracone} + \text{odsetki zapadłe niespłacone}]/\text{należności brutto}$
informacja: jakość portfela kredytowego

Grupa wskaźników dynamiki i struktury

- 9) Wskaźnik dynamiki depozytów
definicja: $D_1 = \text{przyrost depozytów/depozyty}$
informacja: zaufanie deponentów i możliwości ekspansji
- 10) Wskaźnik dynamiki należności nieregularnych
definicja: $D_2 = \text{przyrost należności nieregularnych brutto/należności nieregularne brutto}$
informacja: tempo zmiany jakości portfela kredytowego
- 11) Udział innych pozycji w aktywach
definicja: $S = \text{inne pozycje/aktywa}$
informacja: udział aktywów niepracujących (innych niż należności nieregularne) w aktywach

Wymienione wyżej wskaźniki szczegółowe zostały wybrane ze względu na wagę informacji o sytuacji banku, jakiej dostarczają. I tak:

Ad 1) Wskaźnik zwrotu na aktywach (ROA) przedstawia rentowność aktywów bankowych. Rentowność ta powinna być jak najwyższa, gdyż ostatecznym celem przedsiębiorstwa bankowego jest osiąganie zysku. Dla instytucji nadzorczej wskaźnik ROA niesie więcej informacji niż wskaźnik zwrotu na kapitale (ROE), który z kolei wydaje się być ważniejszy z punktu widzenia właściciela banku. Przy relatywnie niewielkim i bardzo zróżnicowanym pomiędzy bankami udziale kapitału w sumie bilansowej, co stanowi cechę charakterystyczną polskiej bankowości, wskaźnik ROE nie opisuje rentowności banku w zadowalający sposób.

Ad 2) Wskaźnik rentowności obrotu brutto (ROS) informuje, w jakim stopniu przychody banku generują zysk. Wskaźnik ten jest uzupełnieniem wskaźnika ROA: o ile ROA odnosi zysk brutto do wielkości aktywów w konkretnym punkcie

czasu, czyli jest statyczny, o tyle ROS odnosi ten zysk do wielkości przychodów w całym okresie sprawozdawczym, ma zatem charakter dynamiczny.

Ad 3) Wskaźnik możliwości pokrycia strat (MPS) został opracowany w BFG. Pozwala on na wstępną ocenę, czy i w jakim stopniu bank, który wykazywał straty w poprzednich okresach sprawozdawczych, jest w stanie pokryć je z bieżących zysków. Jeżeli bank wykazuje bieżącą stratę, wtedy MPS informuje, w jakim stopniu bank pogarsza swoją sytuację.

Ad 4) Na mocy tzw. Konkordatu Bazylejskiego z 1988 roku współczynnik wypłacalności (R) jest rekomendowaną i, w konsekwencji, powszechnie stosowaną przez instytucje nadzorcze miarą oceny stopnia wypłacalności banku.

Ad 5) Wskaźnik płynności (L) jest zdefiniowany jako stosunek sumy gotówki i zbywalnych papierów wartościowych do depozytów bieżących. Pozwala ocenić, czy bank jest zdolny do pokrycia swojego zapotrzebowania na środki pieniężne w przypadku ewentualnego wycofania tych depozytów.

Ad 6) Wskaźnik zabezpieczenia kapitałowego (ZK) został opracowany w BFG. Pozwala na ocenę odporności banku w przypadku powstania straty ze względu na pogorszenie się jakości portfela kredytowego poprzez zakwalifikowanie wszystkich należności nieregularnych do kategorii należności straconych.

Ad 7 i 8) Nie ważony wskaźnik jakości portfela kredytowego (AQ) określa udział należności nieregularnych w portfelu kredytowym bez uwzględniania ich kategorii, tj. poniżej standardu, wątpliwe czy stracone. Jego uzupełnieniem jest wskaźnik ważony jakości portfela kredytowego (WCR), w którym poszczególne kategorie należności nieregularnych są wyceniane w zależności od zagrożenia, jakie niosą dla banku.

Uwzględnienie dwóch wskaźników jakości portfela kredytowego jest celowe, gdyż dostarczają one odmiennych informacji:

- ❖ Wskaźnik AQ informuje o obciążeniu portfela należnościami nieregularnymi, nie pozwala jednak ocenić zagrożenia banku wynikającego z pogorszenia się portfela. Nawet jeżeli duża część należności nieregularnych jest bieżąco jedynie poniżej standardu, może ulec ona pogorszeniu, przyczyniając się do powstania bądź powiększenia straty.
- ❖ Jeżeli wartość wskaźnika WCR jest zbliżona do wartości wskaźnika AQ, oznacza to, iż w należnościach nieregularnych duży jest udział należności straconych i/lub odsetek zapadłych nie spłaconych. Przy dużej rozbieżności wartości wskaźników WCR i AQ można oczekiwać pogorszenia się rentowności banku w przypadku zakwalifikowania należności poniżej standardu i wątpliwych do należności straconych.

Ad 9) Wskaźnik dynamiki depozytów (D_1) pozwala ocenić stopień zaufania deponentów do banku, a także poziom ewentualnych zobowiązań BFG w przypadku upadłości banku.

Ad 10) Wskaźnik dynamiki należności nieregularnych (D_2) informuje, czy bank nie pogarsza swojego portfela kredytowego. We wskaźniku tym nie rozróżnia się poszczególnych kategorii należności nieregularnych, traktując je łącznie.

Ad 11) Udział innych pozycji w aktywach (S) dostarcza informacji, czy struktura bilansu banku jest prawidłowa. W innych pozycjach dominują różnego rodzaju operacje rozrachunkowe, których duży udział oznacza mniejszy udział aktywów pracujących, prowadzący do obniżenia rentowności banku.

2.3.3. Analiza wskaźników szczegółowych

W przypadku każdego wskaźnika szczegółowego podlegają badaniu dwie wielkości:

- ❖ bezwzględny poziom wskaźnika;
- ❖ zmienność bezwzględnego poziomu wskaźnika.

Badanie bezwzględnego poziomu wskaźnika dokonuje się w dwuetapowej procedurze, na którą składają się:

- ❖ Ustalenie pewnego wzorca, który w zależności od konkretnego wskaźnika jest wielkością optymalną (pożądaną), graniczną (krytyczną) bądź średnią dla sektora bankowego, a który służy jako wartość odniesienia dla wyceny poziomu wskaźnika.
- ❖ Wycena wskaźnika zgodnie z przyjętym systemem wartościowania, który odpowiada (w intencji twórców systemu wczesnego ostrzegania) znaczeniu wskaźnika w określaniu kondycji banku.

Dla poszczególnych wskaźników zostały przyjęte następujące wzorce poziomu bezwzględnego:

Ad 1) Dla wskaźnika zwrotu na aktywach (ROA): 0% jako dolny punkt zysku. Dla wartości poniżej 0% pojawia się strata.

Ad 2) Dla wskaźnika rentowności obrotu brutto (ROS): 0% jako dolny punkt zysku. Dla wartości poniżej 0% pojawia się strata.

Ad 3) Dla wskaźnika możliwości pokrycia strat (MPS): brak wzorca ze względu na sposób konstrukcji wskaźnika.

Ad 4) Dla współczynnika wypłacalności (R): 8% jako powszechnie akceptowana wartość minimalna.

Ad 5) Dla wskaźnika płynności (L): 100% jako zrównanie się aktywów i pasywów o dużej płynności.

Ad 6) Dla wskaźnika zabezpieczenia kapitałowego (ZK): 0% jako pełne pokrycie potencjalnych strat funduszami własnymi.

Ad 7) Dla nie ważonego wskaźnika jakości portfela kredytowego (AQ): średnia w sektorze bankowym jako wyznacznik przeciętnej jakości portfela kredytowego. W przypadku tym wzorzec poziomu bezwzględnego może mieć i najczęściej ma wartość zmienną. Jakość portfela kredytowego badanego banku nie jest zatem ustalana w sposób bezwzględny, lecz relatywny – na tle wszystkich banków. Przy dużej zmienności średniej jakości portfela kredytowego w sektorze bankowym nośność informacyjna wskaźnika staje się niewielka.

Ad 8) Dla ważonego wskaźnika jakości portfela kredytowego (WCR): średnia w sektorze bankowym jako wyznacznik przeciętnej jakości portfela kredytowego. Mają tu zastosowanie uwagi odnośnie do wartości średniej dla sektora bankowego jako wzorca, które zostały podane przy nie ważonym wskaźniku jakości portfela kredytowego.

Ad 9) Dla wskaźnika dynamiki depozytów (D_1): średnia w sektorze bankowym jako miara przeciętnego tempa przyrostu depozytów. Mają tu zastosowanie uwagi odnośnie do wartości średniej dla sektora bankowego jako wzorca, które zostały podane przy nie ważonym wskaźniku jakości portfela kredytowego.

Ad 10) Dla wskaźnika dynamiki należności nieregularnych (D_2): maksimum 0% jako brak pogarszania się jakości portfela kredytowego.

Ad 11) Dla udziału innych pozycji w aktywach (S): średnia w sektorze bankowym jako miara przeciętnego udziału. Mają tu zastosowanie uwagi odnośnie do wartości średniej dla sektora bankowego jako wzorca, które zostały podane przy nie ważonym wskaźniku jakości portfela kredytowego.

Tabela 2: Wartościowanie znaczenia wskaźników szczegółowych

Grupa wskaźników efektywności		
1) Wskaźnik zwrotu na aktywach (ROA)		
wzorzec wartości bezwzględnej:		minimum 0%
punktacja wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 4 \rangle$
punktacja zmienności wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
2) Wskaźnik rentowności obrotu brutto (ROS)		
wzorzec wartości bezwzględnej:		minimum 0%
punktacja wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 4 \rangle$
punktacja zmienności wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
3) Wskaźnik możliwości pokrycia strat (MPS)		
wzorzec wartości bezwzględnej:		brak ze względu na konstrukcję wskaźnika
punktacja wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
punktacja zmienności wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
Grupa wskaźników płynności/wypłacalności		
4) Współczynnik wypłacalności (R)		
wzorzec wartości bezwzględnej:		minimum 8%
punktacja wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 4 \rangle$
punktacja zmienności wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
5) Wskaźnik płynności (L)		
wzorzec wartości bezwzględnej:		optimum 100%
punktacja wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
punktacja zmienności wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$
6) Wskaźnik zabezpieczenia kapitałowego (ZK)		
wzorzec wartości bezwzględnej:		minimum 0%
punktacja wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 4 \rangle$
punktacja zmienności wartości bezwzględnej:		$\langle 0, 2 \rangle$

Grupa wskaźników jakości portfela kredytowego

- 7) Wskaźnik jakości portfela kredytowego nie ważony (AQ)
 wzorzec wartości bezwzględnej: średnia w sektorze bankowym
 punktacja wartości bezwzględnej: (0, 4)
 punktacja zmienności wartości bezwzględnej: (0, 2)
- 8) Wskaźnik jakości portfela kredytowego ważony (WCR)
 wzorzec wartości bezwzględnej: średnia w sektorze bankowym
 punktacja wartości bezwzględnej: (0, 4)
 punktacja zmienności wartości bezwzględnej: (0, 2)

Grupa wskaźników dynamiki i struktury

- 9) Wskaźnik dynamiki depozytów (D_1)
 wzorzec wartości bezwzględnej: średnia w sektorze bankowym
 punktacja wartości bezwzględnej: (0, 2)
 punktacja zmienności wartości bezwzględnej: (0, 2)
- 10) Wskaźnik dynamiki należności nieregularnych (D_2)
 wzorzec wartości bezwzględnej: maksimum 0%
 punktacja wartości bezwzględnej: (0, 2)
 punktacja zmienności wartości bezwzględnej: (0, 2)
- 11) Udział innych pozycji w aktywach (S)
 wzorzec wartości bezwzględnej: średnia w sektorze bankowym
 punktacja wartości bezwzględnej: (0, 2)
 punktacja zmienności wartości bezwzględnej: (0, 2)

Przy uwzględnieniu wzorców poziomu bezwzględnego wskaźników ich poziomowi faktycznemu w poszczególnych bankach są przyporządkowywane wagi znaczeniowe w postaci punktacji rozbieżności między wartością bezwzględną a wzorcem poprzez nadanie liczby 0 albo liczby naturalnej z określonego przedziału (do 2 albo 4 w zależności od wskaźnika). Ze swej istoty punktacja ta ma charakter uznaniowy; jej zobiektywizowaniu służyło prześledzenie rozkładów wartości wskaźników w sektorze banków komercyjnych.

Identyczna metoda jest stosowana dla wyceny zmienności wartości bezwzględnych wskaźników. Punktacji (poprzez nadanie liczby 0, 1 albo 2) podlega pogorszenie, utrzymanie bądź polepszenie wartości wskaźnika.

Lepsza wartość bezwzględna wskaźnika szczegółowego oraz poprawa bądź utrzymanie wartości, gdy przyjmuje ona poziom optymalny z punktu widzenia wzorca, są punktowane wyżej.

W tabeli 2 zostały zebrane wzorce wartości bezwzględnych wskaźników szczegółowych, jak też przedziały wartości punktowych dla wartości bezwzględnych i zmienności tych wartości.

2.3.4. Konstrukcja wskaźnika syntetycznego

Wskaźnik syntetyczny powstaje z ważonego sumowania wartości przypisanych wskaźnikom szczegółowym. Sumowanie ważne polega na tym, iż każdej

Identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności – kryterium i metody

z 4 grup wskaźników nadaje się liczbowy mnożnik o wartości uzależnionej od znaczenia grupy w ocenie sytuacji banku.

Zostało przyjęte, że znaczenie wskaźników efektywności, płynności/wypłacalności oraz jakości portfela kredytowego w opisie sytuacji banku jest jednakowe i dwukrotnie większe niż znaczenie wskaźników dynamiki i struktury. Mnożniki dla wskaźników szczegółowych w ramach ich grup wynoszą:

- ❖ dla grupy wskaźników efektywności (grupy 1): 1,0;
- ❖ dla grupy wskaźników płynności/wypłacalności (grupy 2): 1,0;
- ❖ dla grupy wskaźników jakości portfela kredytowego (grupy 3): 1,0;
- ❖ dla grupy wskaźników dynamiki i struktury (grupy 4): 0,5.

Niech podane niżej symbole oznaczają:

- ❖ i – numer wskaźnika szczegółowego, przy czym: $i = 1, \dots, 11$;
- ❖ j – numer grupy wskaźników szczegółowych, przy czym: $j = 1, \dots, 4$;
- ❖ $G(j)$ – ogólna punktacja grupy wskaźników szczegółowych;
- ❖ $M(j)$ – mnożnik dla grupy wskaźników szczegółowych;
- ❖ $S_B(i)$ – punktacja wartości bezwzględnej wskaźnika szczegółowego;
- ❖ $S_Z(i)$ – punktacja zmienności wartości bezwzględnej wskaźnika szczegółowego;
- ❖ W – wskaźnik syntetyczny.

Wartość wskaźnika syntetycznego dana jest wzorem:

$$W = G(1) + G(2) + G(3) + G(4),$$

przy czym:

$$\begin{aligned} G(1) &= M(1) \cdot \{[S_B(1) + S_Z(1)] + [S_B(2) + S_Z(2)] + [S_B(3) + S_Z(3)]\}; \\ G(2) &= M(2) \cdot \{[S_B(4) + S_Z(4)] + [S_B(5) + S_Z(5)] + [S_B(6) + S_Z(6)]\}; \\ G(3) &= M(3) \cdot \{[S_B(7) + S_Z(7)] + [S_B(8) + S_Z(8)]\}; \\ G(4) &= M(4) \cdot \{[S_B(9) + S_Z(9)] + [S_B(10) + S_Z(10)] + [S_B(11) + S_Z(11)]\}. \end{aligned}$$

Przy przyjętych punktacjach dla wartości bezwzględnych, zmienności wartości bezwzględnych i poziomach mnożników dla wskaźników szczegółowych w ramach grup wskaźnik syntetyczny przyjmuje wartości z przedziału (0, 50). Im wartość wskaźnika jest wyższa, tym sytuacja banku jest lepsza.

W przypadku maksymalnym, tj. przy wskaźniku syntetycznym wynoszącym 50, udziały grup wskaźników szczegółowych we wskaźniku syntetycznym wynoszą:

- ❖ grupy wskaźników efektywności: 32%;
- ❖ grupy wskaźników płynności/wypłacalności: 32%;
- ❖ grupy wskaźników jakości portfela kredytowego: 24%;
- ❖ grupy wskaźników dynamiki i struktury: 12%.

2.3.5. Interpretacja wskaźnika syntetycznego

Za pomocą wskaźnika syntetycznego jest opisywana kondycja każdego banku komercyjnego. Wskaźnik syntetyczny jest podany w postaci liczby z przedziału $\langle 0, 50 \rangle$. Liczba ta ma charakter abstrakcyjny, ponieważ nie istnieje jako wartość wyliczana wprost z bankowych sprawozdań finansowych, lecz powstaje w wyniku stosowania procedury wartościowania. Fakt ten rodzi problemy związane z jej interpretacją.

Możliwe są dwa sposoby interpretacji wartości wskaźnika syntetycznego:

- ❖ Pierwszy sposób to interpretacja ordynalna (porządkowa). Polega ona na utworzeniu listy rankingowej banków według kondycji ekonomicznej. Jeżeli kolejność banków na liście jest określana według malejących wartości wskaźnika, banki w najgorszej kondycji znajdują się na dole listy. Interpretacja ordynalna ma tę zaletę, że pozwala pominąć interpretację wartości wskaźnika syntetycznego, który nie może zostać jednoznacznie zinterpretowany ze względu na swój abstrakcyjny charakter. Rodzi to jednak pewien problem. Ze względu na niejednoznaczność interpretacji wartości wskaźnika pozostaje jedynie ocena sytuacji banków według miejsca na liście rankingowej, np.: 2 lub 4 ostatnie poważnie zagrożone niewypłacalnością i upadłością, kolejne 2 lub 4 zagrożone umiarkowanie. Z miejsca nasuwa się pytanie, dlaczego do grup poważnego i umiarkowanego zagrożenia kwalifikuje się akurat po 2 lub 4 banki. Może być przecież tak, iż żaden bank nie jest zagrożony. Ten mankament interpretacji ordynalnej jest usuwany w drugim sposobie interpretacji wartości wskaźnika syntetycznego.
- ❖ Drugi sposób to interpretacja kardynalna. Jej istota sprowadza się do oceny nie miejsca banku na liście rankingowej, lecz wartości wskaźnika syntetycznego. Zaletą interpretacji kardynalnej jest jednoznaczna ocena sytuacji banku, np.:
 - wartość wskaźnika w przedziale $\langle 0, 10 \rangle$: sytuacja banku bardzo zła;
 - wartość wskaźnika w przedziale $\langle 10, 20 \rangle$: sytuacja banku zła;
 - wartość wskaźnika w przedziale $\langle 20, 30 \rangle$: sytuacja banku przeciętna;
 - wartość wskaźnika w przedziale $\langle 30, 40 \rangle$: sytuacja banku dobra;
 - wartość wskaźnika w przedziale $\langle 40, 50 \rangle$: sytuacja banku bardzo dobra.
 Mankament interpretacji kardynalnej jest związany z abstrakcyjnym charakterem wskaźnika syntetycznego. Nie istnieje żadna procedura, która by pozwalała na jednoznaczne określenie, dla jakich wartości bądź przedziałów wartości wskaźnika bank można uznać za znajdujący się w bardzo złej sytuacji, czyli zagrożony. Jediną dostępną procedurą jest śledzenie losów banków i wiązanie ich z konkretnymi wartościami wskaźnika, co jest postępowaniem być może efektywnym, tyle że czasochłonnym.

Ze względu na niemożność jednoznacznego opowiedzenia się za jednym ze sposobów interpretacji wartości wskaźnika syntetycznego jako lepszym od drugiego oba sposoby interpretacji zostały wybrane do jednoczesnego stosowania.

2.4. System dla banków spółdzielczych

System wczesnego ostrzegania dla banków spółdzielczych został skonstruowany w sposób zasadniczo odmienny niż system dla banków komercyjnych. Podstawową przyczynę odmiennego podejścia stanowi fakt dysponowania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny ograniczonym zestawem danych o bankach spółdzielczych.

W systemie wczesnego ostrzegania dla banków spółdzielczych została użyta jednowskaźnikowa metoda dyskryminacyjna. Wybrany wskaźnikiem była relacja sumy depozytów podmiotów niefinansowych i budżetów gmin do funduszy własnych netto. Wskaźnik ten został wybrany na podstawie zaobserwowanych w latach 1995–1996 zależności między jego wartością a faktem upadłości banku. Znając wartość wskaźnika, można stwierdzić podobieństwo niektórych banków do banków, które upadły, a tym samym uznać je za zagrożone.

Zgodnie z opracowaną metodą była dokonywana prognoza upadłości banków spółdzielczych. Metoda wykazała dosyć dużą skuteczność. W odniesieniu do banków, które upadły w 1996 roku, jej skuteczność wyniosła niemal 70%.

3. Wykorzystanie i dalszy rozwój systemu wczesnego ostrzegania BFG

Stworzony w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym system wczesnego ostrzegania dla banków komercyjnych oraz banków spółdzielczych zostanie w 1997 roku zmodyfikowany. Stanie się tak niezależnie od jego pozytywnej czy też krytycznej oceny. Podstawową przyczyną powodującą konieczność zmiany systemu jest wprowadzenie z początkiem roku nowych sprawozdań finansowych, które są zasadniczo odmienne od sprawozdań, które banki sporządzały do końca 1996 roku.

W procesie modyfikacji systemu zostanie utrzymana jego zasada konstrukcyjna. Modyfikacja będzie dotyczyć rozwiązań szczegółowych.

3.1. System dla banków komercyjnych

Ocena sytuacji banków komercyjnych w ramach systemu wczesnego ostrzegania jest dokonywana w cyklach kwartalnych. W jej wyniku powstaje ranking banków. Sporządzenie rankingu dla danego okresu wymaga dysponowania danymi dla dwóch poprzednich okresów (w tym przypadku kwartałów). Ponieważ Bankowy Fundusz Gwarancyjny dysponuje danymi banków sięgającymi ostatniego kwartału 1995 roku, zostały stworzone trzy rankingi: dla czerwca, września i grudnia 1996 roku.

Wyniki sporządzonych rankingów nie były w pełni zadowalające. Miejsca niektórych banków na liście rankingowej nie odpowiadały powszechnej opinii o ich kondycji. Jest oczywiste, że taka powszechna opinia, sama płynąca z innych rankingów, nie może być argumentem dezawuuującym poprawność metodologiczną systemu wczesnego ostrzegania opracowanego w BFG.

Ponieważ bliższe przyjrzenie się niektórym bankom dawało obraz ich sytuacji w znacznej mierze odmienny niż wynikający z wartości wskaźnika syntetycznego i miejsca w rankingu, pojawiła się konieczność modyfikacji systemu wczesnego ostrzegania w celu podniesienia jakości wskazań.

W procesie modyfikacji systemu wczesnego ostrzegania zostaną uwzględnione następujące elementy:

- ❖ Dotychczas ranking był tworzony dla wszystkich banków jednocześnie – bez względu na ich specyficzne cechy. Tymczasem banki komercyjne można podzielić na podgrupy, np.:
 - przy kryterium zakresu prowadzonych czynności bankowych: banki uniwersalne i banki wyspecjalizowane (np. hipoteczne);
 - przy kryterium dominujących klientów: banki detaliczne (mające klientów realizujących operacje o ogólnie niewielkim zakresie) i banki hurtowe;
 - przy kryterium lokalizacji działalności: banki międzynarodowe, ogólnopolskie i lokalne;
 - przy kryterium powiązań kapitałowych i zarządczych: holdingi bankowe (łącznie banki i przedsiębiorstwa niebankowe), grupy bankowe i pojedyncze banki.

Jeżeli podział banków na podgrupy okaże się celowy, miejsce jednego rankingu zajmie kilka list rankingowych, z których każda będzie analizowana oddzielnie. Prócz samego podziału banków na podgrupy celowe może być także ich analizowanie za pomocą odmiennych zestawów wskaźników szczegółowych lub przyjęcie dla tych wskaźników różnych wzorców i wag.

- ❖ Ze względu na zebrane doświadczenia dotyczące istniejącego systemu wczesnego ostrzegania oraz zmianę z początkiem 1997 roku zasad sprawozdawczości bankowej ulegnie zmianie zestaw wskaźników szczegółowych, które służą wyliczaniu wskaźnika syntetycznego.

Ponadto modyfikacja będzie dotyczyć:

- przyjętych wzorców wartości wskaźników i ich punktacji (systemu wagowego);
- przyjętych wag grup wskaźników w konstruowaniu wskaźnika syntetycznego.

Oprócz zmiany, zestaw ten będzie rozszerzony w celu pełniejszego analizowania:

- wielkości i struktury funduszy własnych;
- struktury kosztów i przychodów, czyli źródeł wyniku finansowego;
- dynamiki rozwojowej.

- ❖ Zasadnicza modyfikacja obejmie wskaźnik syntetyczny. Podstawowa niedoskonałość dotychczas sporządzonych rankingów banków polega na ukrywaniu w strukturze wskaźnika syntetycznego, który ze swej natury przyjmuje wartość uśrednioną, stanów krytycznych wskaźników szczegółowych.

Modyfikacja wskaźnika syntetycznego może polegać na:

- Utrzymaniu wskaźnika w postaci jednej liczby przy zmianie systemu wagowego dla grup wskaźników szczegółowych, co oznaczałoby zachowanie dotychczas stosowanego podejścia.

- Odejściu od wyliczania wskaźnika syntetycznego w postaci jednej liczby i zastąpieniu go zbiorem liczb, który tworzyłyby liczby wyliczone dla wyróżnionych grup wskaźników szczegółowych. W ten sposób powstałby grupowy wskaźnik syntetyczny.

W dotychczas stosowanym systemie wyliczanie grupowego wskaźnika syntetycznego mogłoby być przeprowadzone w następujący sposób:

- Zakłada się, że grupy wskaźników szczegółowych posiadają jednakowe znaczenie w ramach grupowego wskaźnika syntetycznego. W ten sposób maksymalne liczby punktów, które bank może uzyskać w ramach grup wskaźników szczegółowych, zostałyby sprowadzone do wspólnego przedziału, np. $\langle 0, 5 \rangle$ z dokładnością do 0,5.
- Jest oczywiste, że w przypadku stosowania grupowego wskaźnika syntetycznego, który jest zbiorem kilku liczb, tworzenie rankingu banków nie ma sensu. Banki byłyby oceniane na podstawie minimalnych wartości w ramach wskaźnika, co pozwoliłoby określić, które z nich w jakich sferach można uznać za zagrożone.

- ❖ W przedstawionej metodzie wyliczania wskaźnika syntetycznego w postaci jednej liczby lub zbioru liczb są wykorzystywane wyłącznie dane pochodzące ze sprawozdań bankowych. Tymczasem istnieje pewna liczba informacji pozasprawozdawczych, które są istotne dla określenia faktycznej sytuacji banku. Te dodatkowe informacje mogą mieć charakter tak ilościowy, jak jakościowy (nieliczbowy).

Niezależnie od ilościowego czy jakościowego charakteru, wszystkie informacje dodatkowe muszą stanowić uzupełnienie wskaźnika syntetycznego lub jakiegokolwiek innego, który zajmie jego miejsce. Wskaźniki syntetyczny i uzupełniający należy traktować rozłącznie.

Wskaźnik syntetyczny informowałby o sytuacji ekonomicznej banku na podstawie danych sprawozdawczych, natomiast wskaźnik uzupełniający o innych aspektach działania banku. W szczególnym przypadku złej kondycji ekonomicznej banku wynikającej z danych sprawozdawczych wskaźnik uzupełniający informowałby, na ile ta zła kondycja może prowadzić do stanu niewypłacalności i upadłości.

Podsumowując, wskaźniki syntetyczny i uzupełniający dawałyby ogólny wskaźnik sytuacji banku:

wskaźnik sytuacji banku = (wskaźnik syntetyczny & wskaźnik uzupełniający). Zmiennymi, które przy znajomości banków oraz otoczenia, w którym one działają, należy brać pod uwagę przy konstrukcji wskaźnika uzupełniającego, są:

- związki z innymi bankami;
- branżowy zasięg działalności (operowanie w dziedzinach o lepszych bądź gorszych perspektywach rozwoju);
- terytorialny zasięg działalności (operowanie w regionach o lepszych bądź gorszych perspektywach rozwoju);
- jakość zarządu.

Wskaźnik uzupełniający może być wyrażony w postaci opisowej, literowej lub liczbowej, np.:

- bardzo dobry: A lub 5;
- dobry: B lub 4;
- przeciętny „lepszy”: C lub 3;
- przeciętny „gorszy”: D lub 2;
- słaby: E lub 1;
- bardzo słaby: F lub 0.

Zaprezentowany system wczesnego ostrzegania w stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystuje najbardziej z metodologicznego punktu widzenia zobiektywizowane narzędzia, jakimi są narzędzia statystyczne. Alternatywnym do niego i w szerokim zakresie narzędzia te stosującym jest system oparty na metodzie dyskryminacyjnej. Niestety (z punktu widzenia systemu wczesnego ostrzegania), w polskich warunkach, w których z powodu niewielkiej liczby upadłości banków nie jest możliwe stworzenie statystycznie istotnej populacji banków „upadłych” i zestawienie jej z populacją banków „zdrowych”, metoda ta nie może zostać wykorzystana.

Ponadto przy stosowaniu metody dyskryminacyjnej konieczne jest posiadanie porównywalnych danych dla długiego (wieloletniego) szeregu czasowego, co w związku z młodym wiekiem polskiej bankowości w ogólności, a dodatkowo relatywnie częstymi zmianami zasad rejestracji sytuacji banków (zmiana zasad rachunkowości od roku 1995, zmiana zasad sprawozdawczości od roku 1997) nie jest możliwe do spełnienia.

3.2. System dla banków spółdzielczych

Ze względu na przypuszczalne pozyskiwanie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku tego samego zakresu danych sprawozdawczych dla banków spółdzielczych co dla banków komercyjnych zmodyfikowany system wczesnego ostrzegania dla banków spółdzielczych będzie zbliżony do opisanego wyżej systemu dla banków komercyjnych.

Dodatkowo ocenie będą poddane banki zrzeszające banki spółdzielcze, w tym banki regionalne, oraz bank krajowy. W ten sposób powstanie kompleksowy obraz sytuacji całej bankowości spółdzielczej.

Ryszard Bartkowiak

*współpraca: Małgorzata Iwanicz-Drozdowska,
Wojciech Królak, Iwona Sowińska*

Przypisy

¹⁾ W latach 20. upadało w Stanach Zjednoczonych przeciętnie 600 banków rocznie, natomiast w pierwszej połowie lat 30. ponad 2000, przekraczając 4000 w roku 1933

(R.L. Miller i R.W. Pulsinelli: *Modern Money and Banking*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1985, s. 188–189).

- ²⁾ Przegląd systemów wczesnego ostrzegania opracowanych dla amerykańskiego sektora bankowego wraz z krótkim omówieniem ich zasad konstrukcyjnych został zawarty w pracy: E.I. Altman, R.B. Avery, R.A. Eisenbeis i J.F. Sinkey Jr., *Application of Classification Techniques in Business, Banking and Finance*, JAI Press, Inc., Greenwich, Connecticut, 1981.
- ³⁾ Zob. J.F. Sinkey Jr., *Commercial-Bank Financial Management in the Financial-Services Industry*, Macmillan Publishing Company, New York, 1992, dodatek po rozdziale 6.
- ⁴⁾ Ibidem, s. 182.
- ⁵⁾ Zob. R.E. Randall, *The Need to Protect Depositors of Large Banks and the Implications for Bank Powers and Ownership*, „New England Economic Review”, Federal Reserve Bank of Boston, September–October 1990, s. 73.
- ⁶⁾ Zob. D.R. Fraser i L.M. Fraser, *Ocena wyników działalności banku komercyjnego. Analiza finansowa*, Związek Banków Polskich, Warszawa, 1996, s. 125. Konkluzja, iż podstawową przyczyną upadłości banków jest nieuczciwe postępowanie ich kadr kierowniczych, brzmi przekonywająco, mimo to jest ona zaskakująca. Gdyby tak faktycznie było, znaczyłoby to, że w przypadku uczciwego prowadzenia działalności bank nie powinien upaść. A to w sposób oczywisty przeczy zasadzie zmienności gospodarki, której bezpośrednią przyczyną jest uczciwa walka konkurencyjna w ramach systemu rynkowego.
- ⁷⁾ Żaden podmiot nie jest w stanie osiąść pełnej informacji, a tylko taka informacja gwarantowałaby skuteczność systemu wczesnego ostrzegania. Zakładanie, jak chce tego tzw. klasyczna szkoła w ekonomii, działania podmiotów w warunkach pewności w oczywisty sposób różni się z rzeczywistym życiem gospodarczym.

POJĘCIE ZAGROŻENIA WYPŁACALNOŚCI W ŚWIECIE FUNKCJI BFG (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 22 maja 1997 roku odbyło się trzecie seminarium Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Przedstawione referaty i dyskusja poświęcone zostały pojęciu „zagrożenie wypłacalności”. Operuje nim ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Jest to bowiem centralna kategoria ekonomiczno-finansowa dla funkcji pomocowej Funduszu. Art. 4 ust. 2 wyżej wspomnianej ustawy mówi:

„Do zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania należy:

- 1) udzielanie zwrotnej pomocy finansowej [...] w przypadku powstania *sytuacji zagrożenia wypłacalności* [...],
- 1a) nabywanie wierzytelności banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia wypłacalności, [...]”.

Zapisy obowiązującego prawa warunkują więc udzielanie pomocy finansowej od powstania stanu zagrożenia wypłacalności, jednocześnie jednak pojęcie to nie jest definiowane normatywnie. Brak wyraźnej definicji umożliwia pewną dowolność interpretacyjną. Ustalenie jak najmniejszego marginesu tej dowolności jest ważne dla banków, a także dla samego Funduszu.

Podczas seminarium referaty na temat „Identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności banku – kryteria i metody” wygłosili **dr hab. Ryszard Szewczyk** z Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz **dr Ryszard Bartkowiak** z BFG.

Pierwszy z referentów zaprezentował model teoretyczny oceny standingu banku, drugi zaś przedstawił założenia teoretyczne oraz doświadczenia Funduszu w budowaniu systemu wczesnego ostrzegania. Według **dr. hab. R. Szewczyka** wypłacalność banku może być rozumiana dwojako. Po pierwsze może być ona utożsamiana z płynnością, czyli oznaczać zdolność banku do bieżącego wywiązywania się ze zobowiązań wobec wszystkich wierzycieli zgodnie z umownymi terminami. Zagrożenie wypłacalności w tym znaczeniu pojawia się wraz z problemami dopasowania strumienia bieżących wpływów do strumienia bieżących wypłat, w momencie braku możliwości pokrycia owej luki poprzez pożyczki z rynku międzybankowego i kurczenia się zapasu posiadanych aktywów możliwych do upłynnienia bez znaczących strat. Trudności z utrzymaniem płynności banku mogą przełożyć się na deprecjację wartości niektórych aktywów co z kolei może prowadzić do utraty zdolności uregulowania zobowiązań banku.

W drugim znaczeniu wypłacalnością nazwać można stan w którym rynkowa wartość wszystkich aktywów banku jest co najmniej równa sumie jego zobowiązań, czyli gdy bank ma nieujemną wartość netto. Wówczas to straty wierzycieli wynikają jedynie z ewentualnego opóźnienia spłat po zawieszeniu lub likwidacji

banku. Jeśli jednak bank charakteryzuje się ujemną wartością netto, to straty te zostają zwiększone o różnicę między nominalną wartością wierzytelności a kwotą uzyskaną od syndyka z masy upadłościowej.

Biorąc pod uwagę powyższe kwestie autor zaproponował w swoim referacie, aby terminu bank zagrożony niewypłacalnością używać tylko w odniesieniu do banku, którego rynkowa wartość netto zbliża się do zera. Jeśli bank o pogarszającej się płynności ma wyraźnie dodatnią rynkową wartość netto powinien być uważany za wypłacalny. Niemniej jednak stan taki może doprowadzić do strat, które zmniejszą wartość netto i spowodują utratę wypłacalności.

Analiza sytuacji banku według **dr. Szewczyka** powinna z jednej strony objąć możliwie wiele czynników mających wpływ na ryzyko, a z drugiej strony powinna prowadzić do prostych i łatwych do jednoznacznego zinterpretowania sygnałów. Wychodząc z takiego założenia, zaproponował on w swoim referacie system oparty na trzech syntetycznych wskaźnikach. Badają one wydajność pracy personelu przede wszystkim w sferze pośrednictwa kredytowego oraz w działalności rozliczeniowej, rentowność obejmującą najważniejsze aspekty efektywności działania banku, w tym rentowność kapitału i aktywów oraz bezpieczeństwo funkcjonowania banku.

Na nieco innej podstawie dokonuje się oceny sytuacji banków w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. **Dr Bartkowiak** opisał stosowane cztery grupy wskaźników. Są nimi współczynniki efektywności, płynności/wypłacalności, jakości portfela kredytowego oraz dynamiki i struktury. Na ich podstawie budowany jest syntetyczny wskaźnik opisujący standing banku, będący ważoną sumą wartości przypisanych poszczególnym wskaźnikom szczegółowym.

Obaj referenci oraz osoby uczestniczące w dyskusji były zgodne, iż ocena wypłacalności banku nie może ograniczać się wyłącznie do analizy współczynnika wypłacalności. Współczynnik ten jest agregatową miarą, która daje przybliżony obraz wypłacalności banku, jednak precyzyjna interpretacja tego współczynnika budzi poważne kontrowersje. Przyjmuje się, że poziom współczynnika wypłacalności nie powinien być niższy niż 8% a w pierwszych latach działalności banku nawet nieco wyższy. W projekcie nowego Prawa bankowego istnieje możliwość zarządzenia przez Prezesa NBP likwidacji banku, gdy współczynnik wypłacalności spadnie poniżej 4%. Wymóg utrzymywania współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej 8% jest powszechnie stosowany, choć i od tej reguły są wyjątki. W Argentynie i Kolumbii wymagania dotyczące adekwatności kapitałowej są ustawione na znacznie wyższym poziomie zaś w Chile znacznie niższe 8%.

Problemy związane z interpretacją współczynnika wypłacalności nie dotyczą jedynie ustalenia poziomu wielkości minimalnych. Wyższe wartości także nie dają jasnej odpowiedzi na pytanie o standing finansowy banku. Wysoka wartość współczynnika wskazuje na bezpieczny portfel aktywów i względnie wysokie wyposażenie kapitałowe, lecz jednocześnie można spodziewać się w takim przypadku niskiej przychodowości aktywów i niskiej efektywności finansowej. System analizujący sytuację wypłacalności banku powinien być zatem szerszy i obej-

mować całe spektrum działalności finansowej banku. Powinien również posługiwać się miarami agregatowymi oraz zdezagregowanymi.

Analitik finansowy ma przeważnie do dyspozycji jedynie zestaw danych liczbowych opisujących standing finansowy banku. Na ich podstawie nie może on precyzyjnie określić wielu czynników systemowych, mogących być ważnym źródłem problemów banku. Do czynników tych należy zaliczyć: niewłaściwą politykę kredytową, nieodpowiednie systemy kontroli wewnętrznej, brak kompetencji organów kierowniczych, wadliwą politykę zarządzania aktywami i pasywami. Zmiany jakościowe owych czynników systemowych nie zawsze, a często z dużym opóźnieniem, przekładają się na wynik finansowy. Dlatego więc w wielu systemach oceny standingu banków (ratingach) występuje pozycja ocen subiektywnych.

Innym ważnym elementem oceny banków jest ich otoczenie. Na wyniki finansowe oprócz czynników wewnętrznych, a więc polityki prowadzonej przez władze banku duży wpływ mają bowiem czynniki zewnętrzne. Wśród nich znajdują się czynniki ogólnoeconomiczne, technologiczne, prawno-instytucjonalne. Analizując wyniki finansowe banków należy uwzględnić zatem także znaczenie tych czynników zewnętrznych.

Budowa systemu wczesnego ostrzegania jest jednak nie tylko problemem złożonym pod względem teoretyczno-merytorycznym, ale i pod względem praktycznym.

Systemy oparte na badaniu zależności statystycznych mogą źle funkcjonować w polskim systemie bankowym. Przede wszystkim polski system banków komercyjnych jest organizmem bardzo młodym. Z tego powodu możliwe do badania szeregi czasowe są krótkie i tym samym mają mniejsze znaczenie statystyczne. Ulegają one jeszcze większemu skróceniu ze względu na zmieniające się zasady sprawozdawczości finansowej banków i ograniczoną porównywalność danych z różnych rodzajów sprawozdań. Poważnym problemem we wnioskowaniu statystycznym są również zmieniające się warunki systemowe w jakich funkcjonują banki. Zmienność ta powoduje, że wnioski dotyczące okresów przeszłych nie zawsze muszą być aktualne w określaniu zależności przyszłych. Innym elementem ograniczającym istotność wniosków statystycznych jest mała liczba upadłości w sektorze banków komercyjnych oraz znaczna odmiennosc systemowa sektora banków spółdzielczych. Z punktu widzenia analizy statystycznej jedynie grupa banków spółdzielczych może być w Polsce poddawana analizie zależności istotnych statystycznie.

Inną metodą możliwą do wykorzystania przy budowie systemu oceny banków jest system ekspercki. Analiza odbywa się tu na podstawie zestawu wskaźników finansowych. Zarówno dobór jak i ocena poziomu wskaźników jest zewnętrzna w stosunku do systemu. Oceny przypisywane poziomowi wskaźnika powstają jako niezależne decyzje ekspertów. Nie muszą one potwierdzić swojej istotności statystycznej w przeszłości. Powinny być za to umotywowane merytorycznie.

W toku dyskusji podzielono pogląd, że uwarunkowania polskiego systemu bankowego skłaniają do wykorzystania różnych metod, w tym zwłaszcza zastosowania systemu zbliżonego do systemu eksperckiego.

Opracowali: Tomasz Obal, Beata Zdanowicz

Z doświadczeń zagranicznych

Beata Zdanowicz

PRZYCZYNY UPADŁOŚCI BANKÓW W ŚWIELE LITERATURY ŚWIATOWEJ

Niemalże w każdym kraju, w którym istnieje system bankowy, wystąpiło zjawisko upadłości. Już w XIV wieku rodzina bankierów Bardi z Florencji została zrujnowana z powodu opóźnienia w honorowaniu przez Edwarda III obligacji państwowych Wielkiej Brytanii. Natomiast ostatnią wielką upadłością było bankructwo banku Baringsa w lutym 1995 roku. Spowodowały ją nie kontrolowane operacje na rynku instrumentów pochodnych, głównie futures. Dziś literatura światowa szeroko opisuje kolejne przypadki bankructw, na ogół poczynając od 1866 roku, gdy w Wielkiej Brytanii upadł Overend, Gurney and Company Ltd. Powodem tej katastrofy było złe zarządzanie aktywami.

Analiza wybranych 67 przypadków upadłości banków z dwudziestu państw świata pozwoliła na bliższe zidentyfikowanie najczęstszych przyczyn bankructwa. Poniższa tabela zawiera zestawienie ośmiu z nich. Wśród **czynników wewnętrznych** 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 wyróżnionych przyczyn upadłości banków są **czynniki zewnętrzne**, takie jak utrata zaufania wśród publiczności bankowej, 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.

Najważniejszą przyczyną upadłości banków (zidentyfikowaną w 50 z 67 zbadanych przypadków), należąca do grupy przyczyn wewnętrznych, było **złe zarządzanie aktywami**. Jego skutkiem było zbyt nagromadzenie się strat spowodowanych złą gospodarką kredytową, czyli złymi procedurami kredytowymi, zbyt dużym zaangażowaniem się banku w kredytowanie spółek powiązanych oraz nieprzestrzeganiem norm kredytowych. Zła polityka kredytowa doprowadziła również w wielu przypadkach do koncentracji kredytów w słabych, niestabilnych sektorach gospodarki lub w niektórych przypadkach – w jednej firmie. Stało się to główną przyczyną upadłości banków w Wielkiej Brytanii – Johnson

Bezpieczny Bank

Tabela. Przyczyny upadłości banków

Lp.	PODSTAWOWA PRZYCZYNA UPADŁOŚCI BANKU	Liczba przypadków
<i>przyczyny wewnętrzne</i>		
1	ZŁE ZARZĄDZANIE AKTYWAMI, w tym:	50
	straty spowodowane złą gospodarką kredytową, czyli złymi procedurami kredytowymi, zbytnim zaangażowaniem w kredytowanie spółek powiązanych oraz nieprzestrzeganiem norm kredytowych	30
	koncentracja kredytów w słabych, niestabilnych sektorach gospodarki	13
2	bankructwa głównych kredytobiorców BRAK WŁAŚCIWEGO KIEROWNICTWA I SPRAWNYCH WEWNĘTRZNYCH PROCEDUR KONTROLNYCH, w tym:	5
	złe inwestycje banku lub przedsiębiorstwa zależnego	7
	falszywe dane finansowe banku, w tym bilanse i rachunki wyników	6
	oszustwa podatkowe	2
	zbyt ambitna polityka właściciela, zbyt ryzykowne operacje	2
3	ZŁA POZYCJA FINANSOWA BANKU	2
4	NIEDOKAPITALIZOWANIE BANKU	2
<i>przyczyny zewnętrzne</i>		
5	SPADEK ZAUFANIA PUBLICZNOŚCI, RUN NA BANK	8
6	PROBLEMY INNEGO BANKU, GRUPY ZALEŻNEJ LUB HOLDINGU, KTÓREGO CZĘŚCIĄ JEST BANK	5
7	ZŁE WARUNKI MAKROEKONOMICZNE	1
8	NIEKORZYSTNE KOMENTARZE W PRASIE	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie C.A.E. Goodhart „The Central Bank and the Financial System”, Macmillan, London 1995, s. 372-413 oraz S. Heffernan „Modern Banking in Theory and Practice”, J. Wiley and Sons, Chichester, New York 1996, s. 268-291.

Matthey Bankers w 1984 roku, we Włoszech – Banco Ambrosiano w 1982 roku, w Kanadzie – Canadian Commercial Bank i Northland Bank w 1985 roku, w USA – Continental Illinois Bank w 1984 roku oraz w Danii, Norwegii, Finlandii, Szwecji i Japonii.

Z doświadczeń zagranicznych

Błędne kierowanie aktywami nie pozwoliło także na zidentyfikowanie złych kredytobiorców i w ten sposób w pięciu przypadkach upadłość banku nastąpiła w wyniku ich bankructwa – stało się tak m.in. w Austrii – Österreichische Länderbank w 1980 roku oraz Bankhaus Rossler w 1992/1993 roku, w Danii – C&G Banken w 1987 roku oraz w Japonii – Toho Sogo Bank w 1991 roku.

Zła polityka kredytowa wyrażała się także w niewłaściwych zabezpieczeniach. Banki Teksasu na przykład zaangażowane były w kredytowanie sektora naftowego, a ich głównym zabezpieczeniem były tamtejsze nieruchomości. Jednak gdy ceny ropy gwałtownie spadły, pociągnęły za sobą również i ceny na rynku nieruchomości. Doprowadziło to w latach 80-tych do głębokiego kryzysu w sektorze bankowym tego stanu¹⁾.

Niewłaściwe udzielanie kredytów związane jest oczywiście z jednej strony z brakiem sprawnego nadzoru bankowego oraz właściwych procedur kontrolnych wewnątrz banku, a z drugiej strony z **niekompetentnym kierownictwem**. W dwudziestu trzech omawianych przypadkach czynniki te doprowadziły do upadłości banków. Błędy kierownictwa oraz nadzoru bankowego najbardziej wyraźne były przy wprowadzaniu nowych produktów bankowych. Niemiecki bank Herstatt popadł w kłopoty z powodu angażowania się w stosunkowo nowe operacje na zagranicznych rynkach walutowych. W Danii natomiast wiele problemów wynikało ze strat związanych z operacjami na papierach wartościowych.

Kolejnym poważnym błędem kierownictwa jest kopiowanie działań innych banków bez zwracania uwagi na specyfikę funkcjonowania własnego banku. Takie naśladownictwo szerzyło się wśród małych banków japońskich. W ten sposób poprzez nadmierne angażowanie się w nowe operacje kierownicy banków mogli realizować swoje ambitne cele, podejmować zbyt ryzykowne decyzje, niewłaściwie inwestować środki banku. Zbyt ambitna i dynamiczna strategia rozwoju stała się główną przyczyną kłopotów Franklin National Bank w USA w 1974 roku oraz Banque Commerciale w Szwajcarii w 1983 roku.

Ze złym zarządzaniem bankiem łączą się także oszustwa kierownictwa, nieuczciwość w publikowaniu danych finansowych, defraudacje. O ile najczęściej nie jest to pierwszorzędna przyczyna upadku banku, to w przypadku jakichkolwiek kłopotów wzmacnia ona złą sytuację banku, powodując całkowity spadek zaufania do jego kierownictwa. Stało się tak w przypadku wielu banków w Stanach Zjednoczonych, we Włoszech (Banco Ambrosiano w 1982 roku oraz Banca Steinhauslin w 1981/1982 roku), w Austrii (Allgemeine Wirtschaftsbank w 1975 roku oraz ATS Bank für Teilzahlungskredite w 1977 roku) oraz w Belgii (La Banque Van Loo w 1978 roku). Praktycznie jedynym przypadkiem, kiedy to wyłącznie oszustwa kierownictwa spowodowały bankructwo banku, jest Bank of Credit and Commerce International, który został zlikwidowany w Wielkiej Brytanii w 1991 roku.

Złe zarządzanie określane jest często jako najważniejsza przyczyna niepowodzeń banków. Według Aristobulo de Juan²⁾ niewłaściwe kierowanie przedsiębiorstwem bankowym przejawia się w wielu dziedzinach – w nadmiernym rozwoju działalności lub w nadmiernej ekspansji geograficznej banku, w złej polityce

kredytowej, złym mechanizmie kontroli wewnętrznej, w niewłaściwym planowaniu, nadużyciach finansowych. Określić przy tym można cztery kategorie niewłaściwego zarządzania (w zależności od sytuacji, w jakiej znajduje się bank):

- ❖ techniczne wady zarządzania, czyli nadmierna ekspansja lub zbyt szybki rozwój, zła polityka kredytowa, brak mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz niedoskonałe planowanie w sferze biznesu i zarządzania;
- ❖ zarządzanie o charakterze kosmetycznym, czyli ukrywanie bieżących strat w celu gry na zwłokę tak, by można było zachowywać kontrolę nad bankiem czekając na poprawę sytuacji;
- ❖ zarządzanie w sytuacji zagrożenia, czyli spekulacja, oferowanie wyższych niż rynkowe stawek oprocentowania depozytów oraz stosowanie wysokiego oprocentowania kredytów;
- ❖ przestępstwa finansowe zarówno na wczesnym etapie działania banku, jak i przede wszystkim w obliczu trudności finansowych³⁾.

Wśród głównych zewnętrznych przyczyn upadłości banków wymienić trzeba przede wszystkim **spadek zaufania** szerokiej publiczności do danego banku oraz następujące potem **panikę i run na kasy**. W 8 z 67 badanych przypadków (głównie w Belgii i w Kanadzie) była to podstawowa przyczyna utraty wypłacalności przez bank.

Ważne dla stabilności banku są jego **połączenia z innymi instytucjami** w ramach holdingów, czy grup zależnych. W pięciu przypadkach upadek innego banku, zbyt ryzykowne operacje z przedsiębiorstwami powiązanymi, czy też zła sytuacja całego holdingu stały się bezpośrednią przyczyną upadku banków (m.in. w Australii, Hong-kongu i Luksemburgu).

W jednym przypadku – fińskiego banku Kansallis-Osake-Pankki – za bezpośrednią przyczynę upadłości (1992/1993) uznano **stan recesji całej gospodarki** kraju oraz podążający za nią kryzys sektora bankowego.

Badania dowodzą, że większość upadłości banków nie jest rozproszona w czasie, ale raczej skupiona wokół kilku lat. Najlepiej prezentują ten fakt dane ze Stanów Zjednoczonych, gdzie procentowy udział upadłości banków w ogólnej liczbie banków zdrowych wynosił: 0,38% w latach 1934–1939, 0,08% w latach 1940–1981, następnie zwiększył się do 0,29% w 1981 roku, osiągając szczyt – 1,68% w roku 1988⁴⁾. Zjawiska te znalazły odbicie w cyklach koniunkturalnych gospodarki USA.

W jednym przypadku (Bank Copine z Belgii) jedną z podstawowych przyczyn upadłości (1982 rok) było **pojawienie się niekorzystnych komentarzy w prasie**. Spowodowały one run na kasy banku. W tym czasie bank ten posiadał zdecydowanie słabe kierownictwo oraz złą ogólną pozycję finansową. Komisja Nadzoru Bankowego zaleciła reorganizację banku oraz ustanowiła specjalnego komisarza. Jednak wybuch paniki i runu na kasy na skutek wspomnianych artykułów prasowych zmusił do interwencji również instytucję gwarancyjną Belgii, która uruchomiła dla banku specjalne linie kredytowe. W rezultacie w 1982 roku Bank Copine został przejęty przez bank Famibanque⁵⁾.

Dla pełnej analizy przyczyn upadłości banków należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny element. Otóż wszystkie wymienione czynniki – przede wszystkim wewnętrzne – miały w różnym stopniu swe źródło w **niewłaściwie funkcjonującym nadzorze bankowym**. Można uznać, że **we wszystkich badanych przypadkach bankructw banków błędy instytucji kontrolnych były dodatkowym czynnikiem je wywołującym, choć w większości opisów nie określono ich jako podstawowe przyczyny upadłości**. Jednak zarówno złe zarządzanie aktywami, jak i błędy kierownictwa w innych operacjach, czy też niewłaściwe powiązania z innymi instytucjami umożliwiały w pewien sposób poprzez brak sprawnego nadzoru bankowego. W wielu przypadkach pomimo istnienia określonych regulacji ostrożnościowych zarówno inspektorzy nadzoru, jak i audytorzy nie mogli w porę zlokalizować w bankach źródeł ich upadku. I tak na przykład Bank Anglii nie zauważył sygnałów płynących z rynku pieniężnego oraz z miesięcznych raportów banku Baringsa i tym samym nie dostrzegł przekraczania przez ten bank limitów koncentracji kapitału w związku z transferowaniem go w stronę operacji dokonywanych w Singapurze. Podobnie wyraźne było przekraczanie norm koncentracji kredytów w angielskim Johnson Matthey Bank (1984 rok), czy też we włoskim Banco Ambrosiano (1982 rok).

Upadłości banków zanotowane na przestrzeni wieków stają się nie tylko tematem opracowań, ale również badań statystycznych i ekonometrycznych. Jedno z takich badań poświęcone zostało identyfikacji czynników makro- i mikroekonomicznych wpływających w najbardziej istotny sposób na liczbę upadłości banków w systemach różnych państw świata⁶⁾. W tym celu przeprowadzano wiele badań ekonometrycznych. Posłużono się danymi agencji ratingowej banków IBCA zbierającej dane finansowe systemów większości krajów rozwiniętych. Udało się zgromadzić porównywalne dane dla 27 zdrowych i 12 upadłych banków z Australii, Finlandii, Norwegii, Szwecji, Francji oraz Stanów Zjednoczonych. Zbadano kolejno: wielkości wskaźników mikroekonomicznych – efektywności, zyskowności i płynności – poszczególnych banków; czynniki makroekonomiczne – realne i nominalne stopy procentowe, indeksy cen konsumpcyjnych, stopy inflacji, realne i nominalne kursy walutowe oraz roczne tempo wzrostu realnego produktu krajowego brutto; wyniki ratingu corocznie przeprowadzanego przez IBCA; trzy zmienne wyrażające wielkość banku – relację wielkości aktywów banku do sumy aktywów wszystkich banków w danym kraju (obie wyrażone w USD), wielkość aktywów banku w USD oraz relację aktywów w USD do nominalnego PKB w Stanach Zjednoczonych.

Czynnikiem mikroekonomicznym najbardziej wyraźnie skorelowanym z liczbą upadłości banków okazał się współczynnik odnoszący **dochód netto do sumy aktywów**. Zależność w jego przypadku była wyraźniejsza nawet niż dla współczynnika adekwatności kapitałowej. Wynik ten potwierdza tezę o **dominującym wpływie jakości portfela kredytowego banków na prawdopodobieństwo ich upadłości**.

Spośród badanych czynników makroekonomicznych największą korelację z liczbą upadłości wykazała **wielkość nominalnej stopy procentowej**. Stwier-

dzono, że wraz z jej wzrostem wzrastało również prawdopodobieństwo upadłości banków.

Ponadto wyraźnym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań jest fakt istnienia pewnych **charakterystycznych cech banków**, które powodują powstanie trudności finansowych oraz przyczyniają się do bankructwa. Z reguły czynniki te są trudno mierzalne. Należą do nich m.in. nieprawidłowości w zarządzaniu bankami, fałszerstwa i defraudacje.

Warto na zakończenie zwrócić uwagę na czynniki potęgujące zjawiska upadłości banków, osłabiające system i prowadzące do kryzysu w przypadku upadku jednego banku⁷⁾. Są to:

- ❖ **koncentracja** – generalnie mniejsza dywersyfikacja zależności w banku daje większe prawdopodobieństwo wystąpienia problemów, np. koncentracja kredytów wokół jednego przedsiębiorstwa, w jednej gałęzi przemysłu lub w jednym kraju grozi bezpośrednim przeniesieniem kłopotów tych kredytobiorców do banku;
- ❖ **homogeniczność** – zbytne podobieństwo między bankami może spowodować podobne kłopoty w innych bankach i te same zachowania klientów różnych banków; jest to przyczyną występowania zjawisk paniki i runu na kasy;
- ❖ **informacja** – zbyt szeroko dostępne informacje skłaniają klientów i partnerów do rozróżniania banków gorszych i lepszych, i preferowania tych ostatnich, a to w skrajnym przypadku prowadzi do braku możliwości działania banków słabszych i w rezultacie do ich bankructwa;
- ❖ **powiązania** – skala powiązań między różnymi instytucjami finansowymi pozwala na wyodrębnienie banków znaczących dla systemu; powoduje to występowanie zjawiska „za duży, aby upaść”, co oznacza, że banki o dużym znaczeniu w gospodarce są w pewien sposób chronione przez państwo i nie pozwala się na ich bankructwo.

Z powyższych rozważań wynika, że przyczyny upadłości banków znajdują się obecnie w centrum zainteresowania nie tylko kadr zarządzających przedsiębiorstwami bankowymi, inwestorów, twórców regulacji bankowych, czy instytucji nadzorczych, ale także środków masowego przekazu i opinii społecznej.

Często klienci zaniepokojeni stopniem wypłacalności swoich banków dokonują masowych wypłat oszczędności. Taki *run na bank* prowadzi najczęściej do kryzysu płynności, a następnie do niewypłacalności banku. Kłopoty tej natury w jednym banku budzą z kolei, zgodnie z *efektem domina*, podobne problemy w innych. Stąd zaś blisko już do kryzysu w całym sektorze. Należy przy tym podkreślić specyfikę sektora bankowego, który z założenia cechować powinna stabilność i bezpieczeństwo. Banki nie są przedsiębiorstwami nakierowanymi w swym działaniu jedynie na maksymalizację zysków, ale przede wszystkim są to instytucje zaufania publicznego. Każdy wstrząs wywołany upadłością jednego banku odbija się niekorzystnie na sytuacji całości systemu bankowego, zaś zła sytuacja w sektorze bankowym utrudnia rozwój całej gospodarki. Dlatego też tak

ważnym zagadnieniem jest dążenie do zapobiegania upadłościom banków przede wszystkim poprzez rozpoznanie przyczyn ich występowania.

Beata Zdanowicz

Bibliografia

1. C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995
2. S. Heffernan, *Modern Banking in Theory and Practice*, J. Wiley and Sons, Chichester, New York 1996
3. „International banking”, *The Economist*, 27 kwietnia 1996
4. A. de Juan, *Źródła kryzysu w bankowości: kwestie mikroekonomiczne oraz kwestie związane z kontrolą i nadzorem bankowym oraz Nieefektywne funkcjonowanie mechanizmów nadzoru bankowego oraz pogorszenie jakości zarządzania bankiem jako główne elementy składowe kryzysów bankowych*; publikacja BFG

Przypisy

- ¹⁾ S. Heffernan, *Modern Banking in Theory and Practice*, J. Wiley and Sons, New York 1996, s. 292.
- ²⁾ Patrz wykłady A. de Juan, *Źródła kryzysu w bankowości: kwestie mikroekonomiczne oraz kwestie związane z kontrolą i nadzorem bankowym*; publikacja BFG, Warszawa 1997.
- ³⁾ A. de Juan, *Nieefektywne funkcjonowanie mechanizmów nadzoru bankowego oraz pogorszenie jakości zarządzania bankiem jako główne elementy składowe kryzysów bankowych*; publikacja BFG.
- ⁴⁾ S. Heffernan, *Modern banking in theory and practice*, J. Wiley and Sons, New York 1996; s. 296.
- ⁵⁾ C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995, s. 376.
- ⁶⁾ S. Heffernan, *Modern banking in theory and practice*, J. Wiley and Sons, New York 1996, s. 297–309.
- ⁷⁾ Według „International banking”, *The Economist*, 27 kwietnia 1996, s. 10.

BANKOWY FUNDUSZ GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W HISZPANII (ZASADY I KIERUNKI DZIAŁALNOŚCI)¹⁾

1. Powstanie i pierwszy etap działalności BFGD w Hiszpanii

W latach 1975–1983 w Hiszpanii miał miejsce poważny kryzys bankowy grożący załamaniem całego sektora. W 1977 roku działalność operacyjną prowadziło w tym kraju 110 banków, z czego 51, a więc blisko połowa, znalazło się na granicy bankructwa. Razem reprezentowały one 28% pasywów skonsolidowanego bilansu systemu bankowego i około 30% zatrudnionych w całym sektorze bankowym.

W odpowiedzi na błędy w zarządzaniu bankami, brak nadzoru nad ich działalnością oraz zbyt silne powiązania z przemysłami przeżywającymi następstwa szokowego wzrostu cen na ropę naftową utworzono Bankowy Fundusz Gwarantowania Depozytów²⁾ (BFGD) banków komercyjnych (dalej nazywany Funduszem). Fundusz został powołany Dekretem Królewskim z dnia 11 listopada 1977 roku, jako instytucja mająca na celu gwarantowanie depozytów bankowych do kwoty 500.000 peset na jednego deponenta, wypłacanej przez Fundusz posiadaczom rachunków w bankach, które ogłosiły zawieszenie płatności lub zostały postawione w stan upadłości.

W momencie utworzenia Fundusz nie posiadał osobowości prawnej. Stanowił bezpośredni majątek Banku Centralnego (Bank Hiszpanii), który był odpowiedzialny za jego administrację. Środki finansowe, jakimi dysponował Fundusz, pochodziły z obowiązkowych wkładów banków zrzeszonych w Funduszu oraz od Banku Centralnego w kwocie równej środkom otrzymanym ze składek. W Funduszu zostały zintegrowane wszystkie banki operacyjne działające w Hiszpanii. Zachowały one prawo do występowania z Funduszu, ale tym samym pozbawiałyby się dostępu do pomocy finansowej ze strony Banku Hiszpanii (jako instytucji zarządzającej i nadzorującej pracę Funduszu).

W pierwszym okresie działalności Fundusz nie pełnił aktywnej roli w zwalczaniu kryzysu bankowego. W przypadku urzędowego ogłoszenia przez bank niewypłacalności ograniczał się jedynie do wypłacania jego deponentom należnych im kwot (do ustalonego limitu) z tytułu zdeponowanych środków finansowych. Fundusz stawał się tym samym wierzycielem banku z tytułu przejęcia jego zobowiązań w stosunku do właścicieli rachunków. Ten zakres działań Funduszu został rozszerzony Dekretem Królewskim z dnia 16 stycznia 1978 roku.

Zgodnie z nim, w momencie gdy bank nie ogłosił zawieszenia płatności, a oceniało, że jego bieżąca sytuacja wskazuje na możliwość wystąpienia sytuacji zagrożenia wypłacalności banku, Fundusz – mając na uwadze interes publiczny – mógł przyznać danej jednostce zaliczkę pieniężną w kwocie odpowiadającej wysokości gwarantowanych wkładów, w celu znormalizowania i opanowania możliwego procesu wycofywania depozytów.

Problem pierwszych banków dotkniętych kryzysem pokazał, że środki, jakimi dysponował Fundusz dla zwalczania kryzysu sektora bankowego, były bardzo ograniczone. System gwarantowania depozytów w formie w jakiej został stworzony Dekretem Królewskim z 1977 roku, tylko częściowo rozwiązywał problemy depozytariuszy, umożliwiając Funduszowi prowadzenie jakichkolwiek działań interwencyjnych dopiero po ogłoszeniu przez bank niewypłacalności lub upadłości. Przyjęcie tej formuły oznaczało, że Fundusz nie mógł podejmować żadnych akcji prewencyjnych zmierzających do uzdrowienia sytuacji banku od razu w momencie pojawienia się przesłanek powstania sytuacji kryzysowej.

2. Rozwój funkcji i metod działania funduszu hiszpańskiego

Rozmiar, jaki osiągnął kryzys sektora bankowego, z uwagi na liczbę dotkniętych nim banków potwierdził konieczność posiadania szerszej gamy instrumentów do sanacji majątkowej banków, niż tylko zabezpieczenie małych depozytów. Tym samym uzyskanoby gwarancje wszystkich wkładów i jednocześnie ciągłość funkcjonowania jednostek bankowych (tzn. bez konieczności ich likwidacji).

Dekrety Królewskie z 28 marca 1980 roku gruntownie zmodyfikowały dotychczasowy zakres działalności Funduszu. Poza początkowo wyznaczonymi zadaniami gwarantowania depozytów do wysokości 500.000 peset, podniesionej następnie do 750.000 PTA, jego funkcja została rozszerzona o „podejmowanie niezbędnych działań w celu wzmocnienia wypłacalności i funkcjonowania banku w obronie interesów deponentów i samego banku”³⁾.

Dla umożliwienia realizacji nowych zadań nadano Funduszowi społeczną osobowość prawną⁴⁾ z pełną możliwością rozwoju jego celów w ramach wymagań prawa prywatnego⁵⁾, bez konieczności podporządkowania się przepisom regulującym funkcjonowanie autonomicznych jednostek państwowych oraz spółek państwowych. Określono również jego system finansowy, zgodnie z którym Fundusz został zwolniony z płacenia podatku od spółek oraz podatków pośrednich od spółek, w których był podmiotem pasywnym. Fundusz był kierowany przez Komisję Zarządzającą⁶⁾ złożoną z czterech reprezentantów Banku Hiszpanii, z których jeden sprawuje funkcję Przewodniczącego Komisji, oraz czterech przedstawicieli banków komercyjnych. Jako źródła finansowania działalności Funduszu wskazano obowiązkowe wpłaty roczne banków w nim zrzeszonych, w maksymalnej wysokości 0,1% wartości depozytów oraz wpłaty banku centralnego w kwocie równej wniesionym składkom. Zgodnie z Dekretem, jeżeli zaistniała taka potrzeba, Fundusz mógł otrzymać zaliczkę od Banku Hiszpanii,

w wysokości odpowiadającej kwocie nie większej niż cztery łączne wkłady banków zrzeszonych i Banku Centralnego. To ograniczenie zostało później zniesione Dekretem Królewskim z 13 czerwca 1981 roku.

Fundusz otrzymał również uprawnienia, dzięki którym mógł wymagać od banków w nim zrzeszonych, aby, jeżeli uzna to za konieczne, przeprowadziły audyt, obejmując nim także swoje filie i jednostki macierzyste niebankowe. Wprowadzenie tego prawa było wyjątkowo ważne, jako że informacje na temat grup związanych z danym bankiem pozostawały do tamtego okresu poza zasięgiem władz. Tym niemniej środek ten początkowo okazał się mało skuteczny, ponieważ nie można było stosować żadnych sankcji karnych wobec banków, które nie przeprowadziły wspomnianego audytu. Wiele grup bankowych stawiało mocny opór przeciwko uprawnieniu kar za niezastosowanie się do powyższego wymagania, w momencie gdy Fundusz starał się od nich wyegzekwować przeprowadzenie audytu dla zbadania rzeczywistej wartości posiadanego przez nie majątku. To ograniczenie zostało zlikwidowane tym samym Dekretem, który stwierdzał, że w momencie niewypełnienia przez bank zrzeszony jakiegokolwiek obowiązku określonego w Dekrecie marcowym z 1980 roku nastąpi natychmiastowe wyłączenie takiego banku z Funduszu.

Ponadto Bank Centralny wprowadził tzw. „mechanizm groźby”⁷⁾ w stosunku do właścicieli banków, które znalazły się w trudnej sytuacji, jeżeli straty na działalności operacyjnej banku przekroczyłyby dwie trzecie wartości jego kapitału akcyjnego, co mogło stanowić zagrożenie wypłacalności banku lub dla jego prawidłowego funkcjonowania. Ta „groźba” oznaczała obowiązek odtworzenia majątku banku poprzez konieczne wkłady kapitałowe. Niezastosowanie się do tego wymogu powodowało natychmiastowe wyłączenie danej jednostki z Funduszu. Dla osiągnięcia pożądanego efektów omawianych postanowień, zmniejszono wymagania odnośnie uczestnictwa w Walnych Zgromadzeniach, podczas których zatwierdzane są wszelkie zmiany w wielkości kapitału akcyjnego. Jednocześnie upoważniono Fundusz do zabezpieczania działań związanych ze zmianą wielkości (rozszerzenia czy uzupełnienia) kapitału akcyjnego, poprzez gwarantowanie nowych emisji akcji (Fundusz zobowiązał się do wykupu akcji, które nie zostałyby objęte przez dotychczasowych akcjonariuszy na zasadach preferencyjnych).

W celu przeprowadzenia sanacji banku i jego późniejszego odsprzedaży, Fundusz uzyskał uprawnienia do kupna wszelkiego rodzaju wierzytelności łącznie z tymi w sytuacji nieregularnej, biorąc na siebie straty i czyniąc się odpowiedzialnym za kontynuowanie i rezultaty postępowań sądowych lub innych spraw będących w toku, które mogły być wszczęte wcześniej przeciwko dłużnikom banku. Ostatecznie zostało także określone postępowanie w związku ze sprzedażą udziałów, które Fundusz nabył w ramach zobowiązania gwarancji emisji akcji banków znajdujących się w sytuacji kryzysowej.

Po pojawieniu się dekretu marcowego z 1980 roku, zostały wprowadzone kolejne zmiany, które jednak nie zmieniły zasadniczych celów i charakteru działalności Funduszu. Dekretem Królewskim z 13 marca 1980 roku kwota

środków gwarantowanych została podwyższona do 1.500.000 peset. Ten sam dekret rozszerzył również zakres kompetencji Funduszu, jeżeli chodzi o zakup aktywów banku, co miało pomóc państwu w przezwyciężeniu trudności wynikających z niewypłacalności danego banku, jak również przyczynić się do uniknięcia konieczności zastosowania środków sanacji majątkowej banku, przy jednoczesnym utrzymaniu wcześniej wspomnianego „mechanizmu groźby” w stosunku do akcjonariuszy i zarządu, aby starali się wykorzystać inne środki w celu odzyskania płynności.

Dekretem z 24 września 1982 roku rząd uzyskał możliwość podniesienia obowiązkowych wpłat rocznych banków komercyjnych oraz Banku Centralnego do 0,2% wartości depozytów, w przypadku kiedy zaliczki udzielone Funduszowi przekroczą czterokrotnie roczną kwotę całkowitych wpłat wniesionych przez banki zrzeszone i Bank Centralny. W omawianym Dekrecie zostały określone zadania i zakres działań Funduszu w bankach które utraciły płynność, zgodnie z którymi Fundusz ma prawo wyznaczyć w takim banku nadzorcę komisarycznego. W podobny sposób, kiedy bank ogłosi formalnie swoją upadłość, Fundusz przejmuje na siebie rolę Komisarza, instytucji gromadzącej depozyty oraz rolę Syndyka.

3. Organizacja Funduszu

Zgodnie z Dekretem Królewskim z 28 marca 1980 roku organem zarządzającym i administrującym Funduszem jest Komisja Zarządzająca Funduszem. W skład Komisji wchodzi ośmiu członków, w tym: czterech będących reprezentantami Banku Hiszpanii, spośród których jeden pełni funkcję Przewodniczącego Funduszu, oraz czterech reprezentujących banki komercyjne. Członkowie Komisji reprezentujący Bank Hiszpanii powoływani są przez Bank Hiszpanii, natomiast przedstawiciele banków komercyjnych powoływani są przez Ministra Gospodarki na wniosek Banku Hiszpanii.

Organem wykonawczym uchwał Komisji Funduszu jest Sekretariat Generalny oraz jednostki administracyjne znajdujące się bezpośrednio pod jego zwierzchnictwem. Pracami sekretariatu kieruje Sekretarz Generalny. W skład Sekretariatu wchodzi:

- ❖ Departament Zarządzania Nieruchomościami – prowadzi sprawy związane z określaniem prawa własności nabytych przez Fundusz nieruchomości, wyceną, konserwacją, podnoszeniem ich wartości i w konsekwencji sprzedażą nieruchomości, które bezpośrednio lub pośrednio należą do Funduszu;
- ❖ Departament Prawny – zajmuje się sprawami w sytuacji spornej, kieruje i monitoruje przebieg procesów prawnych dotyczących Funduszu lub spółek, w których on uczestniczy, zapewnia obsługę prawną Funduszu jako całej instytucji oraz świadczy usługi w zakresie doradztwa prawnego poszczególnym departamentom, szczególnie jeżeli chodzi o przygotowywanie i sporządzanie umów oraz aktów prawnych;

- ❖ Departament Finansowy i Administracji – realizuje działania, które są konieczne przy zarządzaniu aktywami, a nie wchodzące w zakres obowiązków innych departamentów; prowadzi księgowość, rejestry i archiwa, które pozwalają na rozpoznanie majątku, realizację zarządzania nim i sposób prowadzenia działalności; zarządza funduszami, prowadzi sprawy kadrowe i wypełnia inne zadania niezbędne do zapewnienia bieżącego funkcjonowania poszczególnych departamentów oraz realizacji ustawowych celów Funduszu; w ramach tego Departamentu funkcjonuje komórka kontroli wewnętrznej, dbająca o przestrzeganie norm i umów o treści gospodarczej, przyjętych przez organy decyzyjne Funduszu, w ramach ustalonych norm czasowych i formalnych.

4. Źródła finansowania Funduszu

Zgodnie z Dekretem Królewskim z 28 marca 1980 roku Fundusz posiada dwa podstawowe źródła finansowania swojej działalności. Są to:

- ❖ obowiązkowe składki roczne banków komercyjnych zrzeszonych w Funduszu, w wysokości nie większej niż 0,2% wartości depozytów,
- ❖ wpłaty Banku Hiszpanii w wysokości odpowiadającej sumie środków pieniężnych wniesionej przez banki zrzeszone.

Dodatkowo, w uzasadnionych przypadkach, jak zostało wspomniane, Bank Centralny na wniosek Komisji Zarządzającej może przyznać Funduszowi zaliczkę oprocentowaną lub nie, odpowiadającą kwocie nie większej niż cztery łączne wkłady banków komercyjnych i Banku Centralnego. Fundusz ma również prawo emitować papiery dłużne w celu realizacji programów sanacji i dokapitalizowania banków. Dług ten może być objęty jedynie przez banki hiszpańskie i spłacony w okresie nie dłuższym niż cztery lata. Równie istotnym źródłem finansowania są przychody ze sprzedaży aktywów, w tym akcji sanowanych banków, nieruchomości oraz akcji spółek niebankowych. Z uwagi jednak na trudno przewidywalny poziom ich wielkości (który zależy od liczby sanowanych banków w danym okresie, a co się z tym wiąże – wartości nabytych przez Fundusz aktywów) nie mogą być traktowane jako pewne i stałe źródło dochodu. Ponad wymienione wyżej kategorie przychodów Fundusz pozyskuje środki z oprocentowania kredytów i pożyczek udzielonych bankom objętym systemem gwarantowania, z papierów wartościowych emitowanych przez państwo oraz z prowizji.

Obowiązkowe roczne wpłaty banków przeznaczone są na finansowanie działań naprawczych podejmowanych przez Fundusz oraz na jego bieżące funkcjonowanie. Składki są wpłacane na specjalnie do tego celu wydzielone konto w Banku Centralnym, w terminie nie późniejszym niż do końca lutego następnego roku. W zależności od potrzeb Funduszu, Komisja Zarządzająca za każdym razem podejmuje decyzję, w ilu ratach i jak często dokonywane są wpłaty.

Banki, które z jakichkolwiek powodów upadłyby jako członkowie Funduszu, nie mają prawa do zwrotu obowiązkowych wpłat rocznych wniesionych do

Funduszu. Jednocześnie w dalszym ciągu muszą dokonywać omawianych wpłat do momentu pokrycia strat Funduszu, wynikających z działań podjętych w danym banku aż do dnia ogłoszenia jego upadłości.

Na przestrzeni ostatnich 15 lat wysokość obowiązkowej składki kilkakrotnie ulegała zmianie. I tak w 1985 roku w celu spłaty zaliczek przyznanych Funduszowi przez Bank Centralny zdecydowano się tymczasowo podnieść obowiązkową składkę roczną do 0,12% wartości depozytów. Kolejna zmiana miała miejsce w 1989 roku. Wkłady banków komercyjnych zostały podniesione do 0,2% wartości depozytów, natomiast zmniejszeniu uległ wkład Banku Centralnego, który od tego momentu miał wynosić tylko połowę sumy wpłat dokonywanych przez banki. Ten sam przepis zakładał, że gdy wartość zaliczek przyznanych Funduszowi przez Bank Centralny przekroczy czterokrotną wartość rocznych wkładów za ostatni rok, kwota obowiązkowych składek może zostać podniesiona przez rząd, na wniosek Banku Centralnego, do wysokości 0,25% wartości depozytów. W takim przypadku rząd ponownie określi kwotę dotacji wnoszoną przez Bank Centralny. Ten sam przepis zakładał także możliwość, że w przypadku kiedy Fundusz uzyska wystarczającą ilość środków pieniężnych potrzebnych dla realizacji swoich celów oraz spłaci lub będą mu umorzone przyznane wcześniej zaliczki, kwoty obowiązkowych składek rocznych mogą zostać zmniejszone. Tym niemniej na skutek pogłębiającego się kryzysu sektora bankowego w 1990 roku, postanowiono ponownie podnieść wysokość składek do ustawowo przewidzianej wysokości 0,25% wartości depozytów. Tym samym zastrzeżenie o możliwości podniesienia składki zmieniło się z 0,25% do 0,3% wartości depozytów.

Kolejna zmiana obowiązkowych opłat miała miejsce trzy lata później. Z dniem 2 lutego 1993 roku Bank Hiszpanii, po zapoznaniu się z raportem Komisji Zarządzającej i stwierdzając, że Fundusz zebrał wystarczającą ilość środków finansowych do realizacji swojej działalności oraz że nie posiada żadnych zobowiązań z tytułu pobranych zaliczek od Banku Centralnego, zmniejszył wysokość opłat wnoszonych przez banki do poziomu 0,15% wartości depozytów.

W grudniu tego samego roku Fundusz rozpoczął wdrażanie programu naprawczego w Banco Español de Crédito S.A. (BANESTO). Na podstawie opinii zewnętrznych audytorów tymczasowy zarząd banku (mianowany przez Bank Hiszpanii) ocenił, że koszt sanacji banku będzie wynosił około 605.000 mln PTA. Ponieważ okazało się, że wkłady banków zrzeszonych w Funduszu za 1994 rok w łącznej wysokości 52.267,5 mln PTA nie były w stanie pokryć kosztu programu sanacji i dokapitalizowania banku, Bank Hiszpanii zdecydował się w 1995 roku ponownie podnieść stawkę obowiązkowej wpłaty rocznej. Obecnie stawka wpłat ze strony banków wynosi 0,2%, natomiast wkłady Banku Hiszpanii zostały podniesione do kwoty odpowiadającej rocznym składkom banków komercyjnych, a nie – jak do tej pory – ich połowy. Jak zostało wcześniej napisane jednym z dodatkowych źródeł pozyskiwania środków finansowych jest emisja papierów dłużnych. I tak, w przypadku sanacji Banesto w 1994 roku, Fundusz wyemitował papiery dłużne na kwotę 455.000 mln PTA, który został subskrybowany przez sześć banków hiszpańskich. Spłacenie długu ma nastąpić w ciągu czterech lat

przy wykorzystaniu środków uzyskiwanych z bieżących przychodów (odsetki od pożyczek i kredytów), z przyszłych obowiązkowych wpłat banków zrzeszonych i Banku Centralnego oraz ze zwrotu przez Banesto przyznanej mu pożyczki (315.000 mln PTA).

5. Zasady gwarantowania depozytów

Do Funduszu mogą należeć wszystkie banki wpisane do „Rejestru banków i bankierów”⁹⁾ oraz te, które w przyszłości zostaną do niego wpisane. Przynależność do Funduszu jest konieczna przy ubieganiu się o pomoc finansową Banku Centralnego. Każda jednostka, jeśli chce, może wystąpić o wyłączenie jej z Funduszu pod warunkiem, że zwróci wszystkie środki, jakie zostały jej przyznane w formie pomocy finansowej.

Podmiotami stosunku gwarancji jest Fundusz i deponent. Deponentem jest osoba fizyczna lub prawna, która posiada środki pieniężne zdeponowane w danym banku i figuruje w nim jako właściciel depozytu (z wyłączeniem lokat bankowych oraz lokat instytucji finansowych). Wielkość wypłat kwot gwarantowanych jest dla wszystkich deponentów taka sama bez względu na wielkość zdeponowanych w banku środków i liczbę posiadanych rachunków bankowych. Sama wysokość kwoty gwarancyjnej w ciągu 18 lat działalności Funduszu zmieniła się, jak już wspomniano, dwukrotnie. W pierwszym okresie jego działalności została określona na poziomie 500.000 PTA na jednego deponenta. Trzy lata później wraz z rozszerzeniem zakresu działalności Funduszu zdecydowano się podnieść ją o połowę do wysokości 750.000 PTA. Ostatnia zmiana miała miejsce w już następnym roku. Rząd Hiszpanii, chcąc zbliżyć kwotę środków gwarantowanych do poziomu stosowanego w innych państwach europejskich oraz zachęcić potencjalnych deponentów do lokowania swoich pieniędzy w bankach, postanowił powiększyć ją dwukrotnie do poziomu 1.500.000, który obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Systemem gwarantowania objęte są wszystkie depozyty istniejące w dniu urzędowego ogłoszenia niewypłacalności banku. Wypłaty środków gwarantowanych są realizowane w ciągu trzech miesięcy dla rachunków a vista i oszczędnościowych, a w przypadku lokat długookresowych wypłata następuje w dniu wygaśnięcia ich terminu. Fundusz wypłaca gwarantowane środki w przypadku upadłości lub zawieszenia płatności banku. Jeżeli zdaniem Komisji Zarządzającej istnieją uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że niektórzy deponenti danego banku (np. więksi akcjonariusze czy osoby zarządzające bankiem) w jakikolwiek sposób przyczynili się do powstania jego sytuacji kryzysowej, Komisja może wstrzymać wypłatę środków gwarantowanych do czasu, gdy sprawa ta zostanie urzędowo wyjaśniona.

6. Restrukturyzacyjno-naprawcza działalność Funduszu

Drugim zadaniem podejmowanym przez Fundusz w celu ochrony deponentów banków oraz gwarantowania zaufania do sektora bankowego jest sanacja banków posiadających kłopoty z płynnością. Mechanizm pomocy określany jest

w każdym przypadku indywidualnie, przy czym brane są pod uwagę następujące kryteria:

- ❖ znaczenie danego banku i reperkusje jakie jego niewypłacalność może wywołać w całym sektorze bankowym i finansowym, a także wpływ niewypłacalności banku na depozyty nie objęte systemem gwarantowania,
- ❖ relacje banku z innymi podmiotami (np. z dużymi przedsiębiorstwami),
- ❖ możliwość wystąpienia efektu domina,
- ❖ stabilność bilansu płatniczego państwa,
- ❖ porównanie wielkości wypłat środków gwarantowanych i kosztów sanacji banku,
- ❖ przewidywany rozwój sytuacji banku w przypadku udzielenia mu pomocy finansowej,
- ❖ możliwość porozumienia z dotychczasowymi akcjonariuszami banku (udzielenie gwarancji na rzecz banku, redukcja kapitału, sprzedaż pakietu kontrolnego za symboliczną cenę), dotyczącego przejęcia na siebie części kosztów sanacji jednostki,
- ❖ możliwość przejęcia tymczasowej kontroli nad bankiem.

Wyżej wymienione aspekty były (i są obecnie) brane każdorazowo pod uwagę przed podjęciem decyzji, czy chronić jedynie depozyty do określonej kwoty, czy też chronić je w całości. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że decyzje o wyborze jednej z dwóch metod postępowania nie są podejmowane abstrakcyjnie. Decyzja ta jest wynikiem procesu, w którym Fundusz wymaga od grupy kontrolującej bank (głównych akcjonariuszy) podjęcia odpowiednich działań w celu odtworzenia funduszy własnych banku. Jednocześnie wymaga (stosując wcześniej wspomniany „mechanizm groźby”), aby „grupa” przyznała swojemu bankowi gwarancje na pokrycie strat oraz przywróciła majątek, który mógł wyjść z banku jeszcze przed wykryciem problemów z jego wypłacalnością. W ten sposób Fundusz redukuje koszt sanacji danej jednostki.

W obecnej chwili ani Bank Centralny, ani Fundusz nie posiadają środków prawnych, które pozwoliłyby im przejąć kontrolę akcyjną nad bankiem znajdującym się w sytuacji kryzysowej. Na początku 1980 roku Bank Centralny i Fundusz opracowały projekt uchwały mającej zastosowanie w przypadku banków generujących ogromne straty, których akcjonariusze odmówiliby przeprowadzenia sanacji takiej jednostki. W takim przypadku rząd, na wniosek Banku Centralnego, posiadając odpowiednie kompetencje prawne, mógłby pozbawić akcjonariuszy ich udziałów w danym banku (a tym samym kontroli nad nim) i przekazać tę kontrolę Funduszowi, który od tego momentu byłby odpowiedzialny za administrowanie, przeprowadzenie programu naprawczego i w efekcie sprzedaż lub likwidację jednostki, jeżeli nie znajdzie się kupiec. Projekt ten, wzorowany na ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych, został odrzucony, rozszerzono jedynie formułę Dekretu Królewskiego z marca 1980 roku. Zgodnie z tym Dekretem wejście Funduszu do banku wymaga uzyskania zgody jego akcjonariuszy na dokonanie cesji (zazwyczaj po cenie symbolicznej) pakietu

kontrolnego akcji lub na redukcję i późniejsze zwiększenie kapitału akcyjnego. Fundusz może gwarantować całą subskrypcję akcji lub tylko jej część uwzględniając udział innych jednostek, które mogłyby również gwarantować emisję. W każdym przypadku sanacja majątkowa banku i związana z nią pomoc Funduszu jest podejmowana dopiero w momencie, gdy Fundusz przejmie kontrolę kapitałową nad danym bankiem (obejmie pakiet kontrolny). W ten sposób uzyskuje się gwarancje, że środki przeznaczone na poprawę sytuacji banku zostaną wniesione, aby chronić jego deponentów i sam bank, a nie wcześniejszych akcjonariuszy oraz osób nim kierujących, którzy przyczynili się do powstania sytuacji kryzysowej.

Podstawowym zadaniem Funduszu w momencie przejęcia kontroli nad bankiem jest przeprowadzenie sanacji i sprzedaż banku w jak najkrótszym czasie innej jednostce, która ze względu na swój rozmiar, zdolności i wypłacalność gwarantuje kontynuację funkcjonowania banku oraz wniesienie środków koniecznych do odzyskania pełnej zdolności operacyjnej przez bank. Tym sposobem usiłuje się, rozwiązując majątkowe problemy banku, przywrócić jego normalne funkcjonowanie na rynku. W niektórych przypadkach zdarza się, że zaraz po objęciu pakietu kontrolnego banku Fundusz prawie równolegle odsprzedaje akcje banku, jeżeli oczywiście znajdują się potencjalni nabywcy akceptujący określone warunki sanacji. W takich okolicznościach możliwe jest uniknięcie sytuacji wycofywania depozytów i pogorszenia się wizerunku publicznego banku, które to efekty nieuchronnie towarzyszą wszystkim bankom korzystającym z pomocy Funduszu. Dzięki takim działaniom wielkość udzielonej pomocy finansowej jest zazwyczaj mniejsza. W każdym przypadku, jeżeli Fundusz posiada akcje banku, jest on zobowiązany do wystawienia swoich udziałów do publicznej sprzedaży, w terminie nie dłuższym niż rok od daty ich objęcia.

Prace sanacyjne prowadzone przez Fundusz w danym banku są realizowane od momentu rekonstrukcji funduszy własnych banku. Kryzys wypłacalności banku oznacza, że został stracony, przynajmniej częściowo, kapitał banku i w związku z tym należy go odtworzyć. Operacje redukcji/zwiększania kapitału idą zazwyczaj w parze z cesją na rzecz Funduszu pakietu kontrolnego akcji po symbolicznej cenie (1 PTA za akcję). W ten sposób akcjonariusze przejmują na siebie część kosztów związanych z sanacją banku. Jest to oczywiście proces bolesny dla dużych akcjonariuszy, ponieważ stanowi zmaterializowanie się straty, która bardzo często znacznie przekracza kwotę całkowitych inwestycji przez nich dokonanych. Dla drobnych akcjonariuszy, nie zaangażowanych w kierowanie bankiem, dla których powstanie sytuacji kryzysowej było zaskoczeniem, jest to środek sanacji trudny do zaakceptowania. Dla grupy, która kierowała bankiem, taka sytuacja jest skutkiem decyzji, jakie podejmowała w przeszłości. W każdym przypadku dla banku jest to działanie niezbędne do prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia jego sanacji.

Wielkość kapitału banku ustala się na poziomie wartości depozytów banku, działającego w normalnych warunkach zapobiegając tym samym zmniejszaniu się pasywów banku, co zazwyczaj ma miejsce w sytuacji kryzysowej. Jeżeli po

redukcji kapitału i wykorzystaniu rezerw finansowych będących do dyspozycji, w bilansie banku w dalszym ciągu pozostają nie pokryte zobowiązania, Fundusz może przejąć te straty oraz/lub udzielić dotacji, zapobiegając w ten sposób niewypłacalności z powodu ukrytych strat. Tak samo Fundusz może nabyć aktywa banku, zarówno te, które przynoszą straty i są nieodpowiednie dla prowadzenia działalności bankowej, jak i inne, które z uwagi na bardzo niską płynność są przeważnie nieproduktywne. Aktywa są zazwyczaj nabywane według ich wartości księgowej, która często przekracza ich rzeczywistą wartość, ponieważ kupno zgodnie z ich wartością rynkową spowodowałoby dodatkowe straty.

Poprzez realizację procesu sanacji banków Fundusz staje się właścicielem aktywów kredytowych, do których należą kredyty, także w sytuacji nieregularnej, oraz inne wierzytelności banków, udziały w spółkach, ruchomości oraz nieruchomości, również te stanowiące zabezpieczenie udzielonych przez bank kredytów. Wszystkie aktywa są nabywane przez Fundusz nie z uwagi na ich wartość, czy na wysoką stopę zwrotu, a jedynie aby zapewnić najbardziej korzystną sanację banku. Zadaniem Funduszu jest sprzedaż albo likwidacja objętych aktywów w jak najkrótszym terminie oraz na jak najlepszych warunkach. Zasady zbywania aktywów są prawnie określone, a wybór metody zależy przede wszystkim od wartości danego aktywów. Za każdym razem przy sprzedaży nieruchomości, papierów wartościowych oraz innych aktywów, z wyjątkiem aktywów kredytowych, które zostały nabyte przez Fundusz od banku lub spółek należących do danego banku, brane są pod uwagę: uregulowanie tytułu własności oraz pozostałych uwarunkowań prawnych i rejestrowych danego aktywów, ocena potencjalnej wartości rynkowej danego aktywów oraz ocena środków, jakie należałoby zastosować w celu podniesienia wartości tego aktywów.

Sprzedaży aktywów dokonuje się w głównej mierze w sposób bezpośredni, z wyjątkiem przypadków kiedy Komisja Zarządzająca Funduszu, z uwagi na wartość danego aktywów lub zaistniałe okoliczności, uzna za korzystne ogłoszenie konkurs ofert, określając przy tym jego zasady oraz sposób poinformowania o nim potencjalnych nabywców.

W celu sprzedaży nieruchomości o wartości netto przekraczającej 50 mln PTA, ogłaszany jest konkurs ofert. Informacja o jego przeprowadzeniu pojawia się w dwóch gazetach o zasięgu ogólnokrajowym oraz przynajmniej w jednej gazecie o charakterze regionalnym, z przynajmniej dziesięciodniowym wyprzedzeniem. Oferty są gromadzone przez właściwe biuro Funduszu lub bezpośrednio u notariusza, co precyzuje się w ogłoszeniu. Aby przystąpić do przetargu, należy złożyć depozyt w kwocie przynajmniej 10% wartości danego aktywów. Konkurs wygrywa najlepsza oferta, a w przypadku niewyłonienia odpowiedniej oferty konkurs jest ogłaszany ponownie.

Procedurą stosowaną przy sprzedaży nieruchomości o wartości równej lub mniejszej niż 50 mln PTA jest sprzedaż bezpośrednia. W przypadku pojawienia się kilku chętnych zainteresowanych kupnem danego aktywów przeprowadzany jest uproszczony konkurs, w celu wyłonienia jednej oferty.

Przy sprzedaży terenów przemysłowych, zurbanizowanych, budynków lub mieszkań ustalana jest lista cen dla poszczególnych elementów składowych wymienionych aktywów oraz wartość dyskonta stosowanego przy zakupie za gotówkę, przy zakupie większej ilości tego rodzaju nieruchomości lub przy zaistnieniu innych określonych wcześniej okoliczności. Lista cen jest zatwierdzana albo przez Komisję Zarządzającą (w przypadku gdy cena przekracza wartość 50 mln PTA), albo przez Sekretarza Generalnego Funduszu (w pozostałych przypadkach). Sprzedaż wymienionych wyżej aktywów odbywa się w sposób bezpośredni, chyba że Komisja Zarządzająca zdecyduje inaczej.

Sprzedaż akcji w spółkach niebankowych, które są notowane na giełdzie, odbywa się za pośrednictwem instytucji posiadających uprawnienia do przeprowadzania transakcji giełdowych.

Przy sprzedaży udziałów w kapitale spółek nie notowanych na giełdzie, Fundusz ustala wartość posiadanych udziałów na podstawie wartości księgowej netto majątku danej spółki. Udziały są następnie zbywane w sposób pośredni, jeżeli ich całkowita wartość przekracza 50 mln PTA, lub w sposób bezpośredni w pozostałych przypadkach.

Aktywa kredytowe nabyte przez Fundusz są wymagane od dłużników lub ich gwarantów w okolicznościach i terminach przewidzianych prawem. W pewnych okolicznościach, w celu umożliwienia ściągnięcia danej wierzytelności, Fundusz może podjąć decyzję o odroczeniu spłaty należnych kwot, częściowym umorzeniu wierzytelności lub o poprawie innych warunków spłaty. Przeniesienie wierzytelności z tytułu aktywów o charakterze kredytowym na osoby trzecie odbywa się w sposób bezpośredni, jeżeli ich wartość nie przekracza 50 mln PTA. W innych przypadkach stosuje się sprzedaż pośrednią.

Zbywanie majątku ruchomego odbywa się w sposób bezpośredni, po wcześniejszym oszacowaniu jego wartości. Jeżeli wartość jednostki aktywów przekracza 1 mln PTA, wymagane jest pojawienie się ogłoszenia informującego o jego sprzedaży.

W celu sprzedaży wyposażenia biurowego, którego łączna wartość przekracza 50 mln PTA, dzieł sztuki, biżuterii i innych aktywów ruchomych o wartości jednostkowej ponad 50 mln PTA, ogłaszany jest konkurs ofert lub publiczna licytacja, o czym wcześniej informuje się w gazetach ogólnokrajowych i regionalnych. W tym wypadku można także skorzystać z usług osób lub firm, które profesjonalnie zajmują się sprzedażą tego typu przedmiotów.

W przypadku niepojawienia się ofert kupna jakiegokolwiek aktywów przy zastosowaniu sprzedaży pośredniej, Sekretarz Generalny może podjąć decyzję o jego bezpośredniej sprzedaży na minimalnych warunkach finansowych, które byłyby spełnione przy przeprowadzeniu konkursu ofert.

Przedstawione wyżej sposoby zbywania aktywów nie są jedynymi możliwymi metodami, którymi posługuje się Fundusz. Na wniosek Sekretarza Generalnego Komisja Zarządzająca może podjąć decyzję o innej formie sprzedaży aktywów, która będzie bardziej korzystna w zaistniałych okolicznościach.

Kolejnym środkiem sanacji wykorzystywanym przez Fundusz jest przyznanie długookresowej pomocy finansowej nie oprocentowanej lub nisko oprocentowanej, tak aby zaopatrzyć bank w środki finansowe zapewniające normalne funkcjonowanie oraz poprawić jego rachunek wyników (kryzys banku powoduje istotny spadek dochodów banku wobec kosztów stałych, które utrzymują się na tym samym poziomie, co jest przyczyną wysokich strat eksploatacyjnych). Fundusz może także udzielać gwarancji kredytów i poręczeń przyznawanych sanowanemu bankom.

Wykorzystując powyższe środki sanacji, oraz biorąc pod uwagę okoliczności, jakie towarzyszą zawieszeniu płatności lub upadkowi banku, Fundusz przygotowuje program naprawczy, który po zatwierdzeniu przez Komisję Zarządzającą jest następnie realizowany przez zarząd banku. Omawiany program naprawczy musi spełniać trzy podstawowe warunki:

- ❖ program sanacji banku nie może przynieść korzyści akcjonariuszom i zarządowi banku którzy doprowadzili do powstania sytuacji kryzysowej,
- ❖ udzielona pomoc finansowa musi zapewnić prawidłowy rozwój banku w okresie dostosowywania się do warunków wolnorynkowych,
- ❖ po wycofaniu środków pomocowych bank będzie w stanie całkowicie odzyskać równowagę majątkową, zarówno z wkładów wniesionych przez Funduszu i jego nabywcę, jak również z dochodów generowanych w okresie przewidzianym programem naprawczym.

Przy uwzględnieniu powyższych zasad organizowany jest konkurs na sprzedaż pakietu kontrolnego akcji danego banku. Cena akcji uzależniona jest od stopnia zaawansowania działalności pomocowej realizowanej przez Fundusz w danej jednostce oraz od wielkości wniesionych środków finansowych. W niektórych przypadkach oferuje się akcje do sprzedaży jeszcze przed dokonaniem operacji powiększenia kapitału banku, obligując jednak ich nabywcę do przeprowadzenia tej operacji w terminie określonym przez Fundusz. W pozostałych przypadkach Fundusz sam przeprowadza operacje kapitałowe, czego naturalnym następstwem jest ogłoszenie przetargu na sprzedaż udziałów. W każdym przypadku Fundusz ma możliwość wyboru najbardziej korzystnej oferty. Przy wyborze oferty Fundusz bierze pod uwagę zdolność do zapewnienia normalnego funkcjonowania banku w terminie przewidzianym przez Fundusz, a kupujący musi wnieść odpowiednią ilość środków finansowych, które poza inwestycją w kapitał jednostki muszą zapewnić zwrot środków finansowych przyznanych danemu bankowi przez Fundusz i Bank Centralny na realizację programu naprawczego, wprowadzenie właściwego systemu zarządzania bankiem, który jest potrzebny do odzyskania pełnej zdolności operacyjnej danej jednostki.

Wyżej wymienione wymagania powodują, że jedyną grupą nabywców spełniającą te warunki mogą być tylko inne banki. Zgodnie z powyższymi kryteriami Fundusz wybiera najbardziej korzystną ofertę i informuje rząd o dokonanej wyborze, który – jeżeli uzna to za korzystne – w ciągu 15 dni może podjąć decyzję o nabyciu udziałów w danym banku korzystając z przyznanego mu preferencyjnego prawa zakupu pakietu kontrolnego akcji.

Ważnym etapem zarządzania bankiem przez Fundusz jest podejmowanie działań mających na celu pociągnięcie do odpowiedzialności cywilno-karnej członków byłego zarządu banku, jeżeli zostało ujawnione, że działali oni świadomie na niekorzyść jednostki.

7. Finansowe wyniki działalności Funduszu

W ciągu osiemnastu lat działalności Fundusz osiągnął ujemny wynik finansowy jedynie trzy razy (mając na uwadze rozmiar kryzysu sektora bankowego): w 1985, 1991 oraz w 1994 roku. W pozostałych okresach wynik finansowy był zawsze dodatni. Trudno zauważyć jakąkolwiek tendencję kształtowania się dochodu. Na przestrzeni omawianego okresu jego poziom kilkakrotnie ulegał gwałtownym zmianom. Po znaczącym wzroście w 1987 roku, spowodowanym zwiększeniem przychodów z prowizji oraz ze sprzedaży aktywów, w tym głównie udziałów w spółkach niebankowych, w trakcie kolejnych czterech lat Fundusz odnotowywał konsekwentny spadek swoich dochodów. Przyczyną takiej sytuacji był przede wszystkim wzrost kosztów. Zwiększenie się kwot składek wpłacanych przez banki i Bank Centralny oraz przychodów ze sprzedaży aktywów nie zdołało zrównoważyć przyrostu ogólnej wartości strat (pozycja 13 w rachunku wyników) oraz rezerw na pokrycie strat. Te ostatnie odnotowały w 1991 roku największy wzrost, stąd ujemny wynik finansowy. Na skutek znacznego spadku kosztów w 1993 roku wynik finansowy osiągnął najwyższą wartość dodatnią w analizowanym okresie. Zmniejszyły się zarówno przychody, jak i koszty, ale spadek kosztów był znacznie większy. Należy zauważyć, że od 1993 roku Fundusz nie musi spłacać odsetek od kredytów przyznanych mu przez Bank Centralny, co istotnie wpłynęło na zachowanie się kosztów. Dodatkowo w omawianym okresie prawie całkowicie spadły straty z tytułu gwarantowania akcji sanowanych banków. W 1994 roku dochód Funduszu ponownie spadł, na skutek okresowego przejęcia strat sanowanych banków (co jest wykazywane w rachunku wyników w kosztach) na czas realizacji przez nie programów naprawczych.

Julita Jabłkowska

Przypisy

- ¹⁾ Artykuł jest częścią pracy magisterskiej „System gwarantowania depozytów w Polsce i w Hiszpanii. Analiza porównawcza”, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1996.
- ²⁾ Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios.
- ³⁾ Dekret Królewski 4/1980 z 28 marca, art. 2.
- ⁴⁾ Personalidad jurídica pública.
- ⁵⁾ Derecho privado.
- ⁶⁾ Comisión Gestora.
- ⁷⁾ Mecanismo de conminación.
- ⁸⁾ Secretario General.
- ⁹⁾ Registro de Bancos y Banqueros.

Regulacje określające normy ostrożnościowe w Polsce

Dariusz Daniluk

PODSTAWOWE REGULACJE PRAWNE SŁUŻĄCE ZWIĘKSZENIU BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU BANKOWEGO, BANKÓW ORAZ OCHRONIE DEPONENTÓW W POLSCE NA TLE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

I. Wprowadzenie

Banki tak jak wszystkie podmioty gospodarcze i ogół obywateli są zobowiązane do przestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Jednakże zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania systemu bankowego mają regulacje popularnie zwane prawem bankowym. Pod pojęciem tym rozumie się ogół norm prawnych regulujących strukturę systemu bankowego, ustrój prawny banków, ich działalność oraz stosunki prawne powstające w związku z tą działalnością¹⁾. Tym samym można uznać, iż prawo bankowe ma charakter kompleksowej gałęzi prawa, w skład której wchodzi norma o charakterze administracyjno-prawnym, finansowym i cywilnym, a nawet karno-prawnym. Są one wyróżnione ze względu na przedmiot unormowania, którym jest działalność bankowa. Należy też wskazać, że prawo bankowe powinno być traktowane autonomicznie, mimo korzystania z różnych instytucji prawa prywatnego i publicznego²⁾. W tym kontekście **publiczne prawo bankowe** ustala pojęcie i zasady tworzenia banków (instytucji bankowych) oraz określa ich rodzaje i formy prawne, w których mogą one działać. Ponadto ustala status prawny banku centralnego (funkcje, zadania, organizację, zakres kompetencji wobec organów państwowych i pozostałych banków), zakres i rodzaj czynności bankowych dopuszczonych do ich wykonywania przez banki komercyjne i instytucje bankowe, system powiązań między bankami krajowymi oraz w układzie zewnętrznym, przez co należy rozumieć tzw. międzynarodowe prawo bankowe. **Prywatne prawo bankowe** zawiera natomiast normy prawne określające zachowania uczestników czynności bankowych i usług bankowych (czynności pasywne i aktywne). Jednakże wskazuje się również, że w realizacji czynności bankowych występują elementy publiczno-prawne (prawa finansowego, gospodarczego publicznego, administracyjnego

i konstytucyjnego), chociaż czynności te są regulowane przede wszystkim przez przepisy prywatnego prawa bankowego.

Na tym tle szczególną rolę odgrywają tzw. **nadzorcze regulacje ostrożnościowe**, przez które należy rozumieć normy prawne adresowane do banków, określające minimalne wymagania dotyczące ich sytuacji finansowej lub też ustalające zakres, skalę, tryb i warunki działania, mające na celu ograniczenie możliwości podejmowania nadmiernego ryzyka i/lub podwyższenie poziomu bezpieczeństwa oraz stabilności sektora bankowego. W literaturze przedmiotu można się spotkać z wieloma podziałami regulacji ostrożnościowych na odpowiednie grupy, jednak najczęściej stosowanymi pojęciami są normy o charakterze ilościowym oraz normy o charakterze jakościowym³⁾.

Do regulacji ilościowych zaliczamy te normy ostrożnościowe, które narzucają ograniczenia w działalności banków w postaci bezwzględnych wielkości liczbowych lub też pewnych proporcji pomiędzy wymiernymi pozycjami bilansu. Z reguły chodzi tutaj o fundusze własne jako punkt odniesienia dla ustanawiania limitów procentowych. Jako przykład takich rozwiązań można wskazać współczynnik wypłacalności, normy koncentracji kredytów i innych wierzytelności oraz limity pozycji walutowych. Natomiast regulacje jakościowe koncentrują się na wskazywaniu obowiązującego trybu, zasad, czy też procedur postępowania, pozostawiając określenie skali aktywności banku samym zainteresowanym.

Ponadto można wyróżnić dwa rozległe obszary, na których banki i ich klienci spotykają się z interwencją państwa mającą znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i systemu bankowego oraz ochrony depozytów. Są to:

- ❖ „**standardy techniczne**” dotyczące takich dziedzin jak rachunkowość bankowa, zasady sporządzania, weryfikacji i publicznego ogłaszania sprawozdań finansowych, funkcjonowanie biegłych rewidentów (audytorów), dokonywanie rozrachunków i rozliczeń, infrastruktura prawna i technologiczna dla kart płatniczych, itp.,
- ❖ **ustawodawstwo dotyczące ochrony konsumenta i konkurencji** koncentrujące się na zwiększeniu przejrzystości w działalności banków, a zwłaszcza zapewnieniu dostępu do podstawowych informacji, zasadach zawierania umów, warunkach uczciwej reklamy, czy też narzuceniu rozwiązań w zakresie kredytów konsumenckich, kredytów hipotecznych i transferu środków. Obejmuje ono zwłaszcza normy zapewniające klientom prawo do informacji i edukacji konsumenckiej oraz dostęp do adekwatnych procedur dochodzenia roszczeń z tytułu poniesionej szkody.

II. Najważniejsze polskie regulacje prawne służące zwiększeniu bezpieczeństwa systemu bankowego, banków oraz ochronie deponentów

Reformy zapoczątkowane uchwaleniem 31 stycznia 1989r. ustawy Prawo bankowe i ustawy o Narodowym Banku Polskim są kontynuowane i dotyczą zarówno publicznego i prywatnego prawa bankowego, nadzorczych regulacji

ostrożnościowych, ustawodawstwa w zakresie ochrony konsumenta i konkurencji oraz zdefiniowanych na wstępie bankowych „standardów technicznych”. Do najważniejszych unormowań sprzyjających podwyższeniu poziomu bezpieczeństwa, pewności i przejrzystości obrotu bankowego należą także: ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych, ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej, ustawa o rachunkowości, ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, prawo dewizowe, ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Do chwili obecnej stworzono także podstawowe regulacje ostrożnościowe dla banków poprzez sukcesywne wprowadzanie odpowiednich rozwiązań bezpośrednio do szeregu ustaw lub też wydając do nich przepisy wykonawcze. Do najistotniejszych należą normy dotyczące: limitów koncentracji kredytów i innych wierzytelności, limitów inwestycyjnych, współczynnika wypłacalności, limitów pozycji walutowych, rezerw ogólnych i rezerw celowych na tzw. złe kredyty, zasad udzielania gwarancji bankowych oraz przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy. Stosowane są również bardziej „miękkie” formy regulacji w postaci tzw. zaleceń (rekommendacji) odnoszących się do: udzielania kredytów, transakcji z osobami powiązanych z bankiem kapitałowo i personalnie, zarządzania ryzykiem towarzyszącym transakcjom pochodnym, ryzyka inwestycji kapitałowych oraz nadmiernej koncentracji kredytów. Listę obowiązujących w Polsce podstawowych norm dotyczących bezpieczeństwa banków i ochrony deponentów zawiera załącznik nr 1.

Przedstawiony powyżej stan prawny ulegnie w najbliższej przyszłości znaczącym zmianom. Wiąże się to przede wszystkim z uchwaleniem 1 sierpnia 1997 r. przez Sejm nowej ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz Prawa bankowego. Powinny one wejść w życie 1 stycznia 1998r. Wkrótce także zakończony zostanie proces legislacyjny umożliwiający wejście w życie nowej ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych. Uchwalone zostanie nowe prawo dewizowe, powstają przepisy dotyczące funduszy emerytalnych, przewiduje się również przyjęcie nowego Kodeksu handlowego i Kodeksu cywilnego. Wszystko to istotnie wpłynie na kształt prawnych, instytucjonalnych i funkcjonalnych warunków działania banków i powinno mieć pozytywny efekt w postaci poprawy stanu jego bezpieczeństwa. Jednakże bardzo szeroki zakres prowadzonych działań ustawodawczych, duże tempo zmian, brak pełnej koordynacji prac w Sejmie, w zderzeniu z dynamicznie rozwijającym się w warunkach postępującej liberalizacji rynkiem usług bankowych, może przynieść również efekty odwrotne od zamierzonych. Tym niemniej należy podkreślić, że zarówno obecnie, jak i w dalszej perspektywie jednym z podstawowych czynników decydujących o kształcie powstających regulacji jest proces dostosowania polskiego ustawodawstwa do wymogów Unii Europejskiej oraz konieczność przestrzegania szeregu innych standardów międzynarodowych.

III. Zewnętrzne źródła norm bezpieczeństwa w działalności bankowej

Generalnie można przyjąć, że działania regulacyjne władz w poszczególnych krajach, na określonym wcześniej obszarze, są coraz bardziej zdeterminowane różnego rodzaju standardami międzynarodowymi. Jest to ściśle związane z postępującą internacjonalizacją działalności banków, zjawiskiem globalizacji, standaryzacją szeregu usług i produktów, stopniowym zanikaniem barier prawnych ograniczających swobodę świadczenia usług i przepływu kapitału oraz zacieśniającą się współpracą tzw. regulatorów.

Znajduje to odzwierciedlenie szczególnie w obszarze regulacji ostrożnościowych, mających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa banków i ochrony deponentów. W ich przypadku można mówić o dwóch najważniejszych ośrodkach normotwórczych jakimi są organy Unii Europejskiej i Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Pomimo istotnych różnic dotyczących charakteru prawnego wydawanych przez nie norm postępowania oraz ich zakresu i przedmiotu, mają one w wymiarze praktycznym zasięg globalny stanowiąc wyznacznik działań również dla polskich władz.

Za standardy Unii Europejskiej możemy uznać ustalone, akceptowane i przestrzegane zasady funkcjonowania banków, systemów bankowych i rynków finansowych dotyczące w równym stopniu wszystkich uczestników obrotu bankowego. Ich źródłem są nie tylko Komisja Europejska, Rada Europejska i Parlament Europejski wydające stosowne regulacje (tj. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie). Współtworzy je bowiem również praktyka stosowania norm prawnych wsparta orzecznictwem sądowym. Dodatkowym źródłem standardów są też sami uczestnicy obrotu bankowego tworząc na swój użytek odpowiednie zasady postępowania i realizując funkcję tzw. samoregulacji (ang. *selfregulation*). Obszarami ich oddziaływania są przykładowo: operacje czekowe, karty płatnicze, systemy rozliczeń i rozrachunków czy też rynek eurowalutowy.

Koncentrując się na działaniach regulatorów UE i dorobku prawnym wspólnot, czyli tzw. *acquis communautaire* należy zauważyć, że zakres przedmiotowy interesujących nas norm jest bardzo szeroki i obejmuje w szczególności następującą problematykę:

- ❖ licencjonowanie banków,
- ❖ nadzór i wydawanie tzw. regulacji ostrożnościowych (np. współczynnik wypłacalności, normy koncentracji kredytów i innych wierzytelności),
- ❖ rachunkowość,
- ❖ działalność biegłych rewidentów,
- ❖ ochronę konkurencji,
- ❖ ochronę konsumentów.

Nie oznacza to jednak dążenia UE do pełnej unifikacji w działaniu banków. Dominuje tam bowiem zasada „pomocniczości” (subsydiarności) powodująca, że regulacje na poziomie UE są wydawane tylko wówczas, gdy jest to konieczne z uwagi na ochronę jednolitego rynku, a działanie poszczególnych władz krajo-

wych będzie ze względu na istotę danego problemu nieskuteczne. Dąży się przy tym przede wszystkim do osiągnięcia przejrzystości warunków działania i zapewnienia równej konkurencji uczestnikom gry rynkowej. Obowiązkiem poszczególnych państw jest zatem doprowadzenie do osiągnięcia celów wyznaczonych na poziomie europejskim. Proces ten nie został jeszcze w UE zakończony, a dodatkowo przed tamtejszym regulatorem pojawia się szczególne wyzwanie w postaci perspektywy utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (ang. *Economic and Monetary Union – EMU*) i wprowadzenia jednolitej waluty EURO. Oznacza to również proces „standaryzacji” zachowań banków centralnych, związany z budową Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i powołaniem do życia w 1998r. Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z siedzibą we Frankfurcie. Listę podstawowych regulacji ostrożnościowych UE dotyczących bezpieczeństwa banków i ochrony deponentów zawiera załącznik nr 2.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (ang. *Basle Committee on Banking Supervision*), znany do końca lat osiemdziesiątych pod nazwą Bazylejskiego Komitetu ds. Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych (*Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*), został utworzony w końcu 1974 r. przez prezesów banków centralnych najbardziej uprzemysłowionych państw świata. Funkcjonuje on przy istniejącym od 1930 r. „banku banków centralnych”, jakim jest Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (ang. *Bank for International Settlements – BIS*). Podstawowym celem Komitetu było i jest zintensyfikowanie współpracy w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem funkcjonowania międzynarodowego systemu bankowego.

Opracowane przez Komitet zalecenia oraz inne oficjalne analizy i dokumenty koncentrują się na następujących obszarach:

- ❖ definicja kapitału banku i określenie jego adekwatności do skali i ryzyka prowadzonej działalności,
- ❖ licencjonowanie banków,
- ❖ nadzór skonsolidowany,
- ❖ zarządzanie ryzykiem kredytowym,
- ❖ zarządzanie innymi ryzykami bankowymi (walutowym, stopy procentowej, pozabilansowym, płynności, informatycznym),
- ❖ instrumenty pochodne (ang. *derivatives*),
- ❖ współpraca między władzami nadzoru bankowego oraz innymi agendami nadzoru nad rynkami finansowymi,
- ❖ relacje pomiędzy władzami nadzoru i biegłymi rewidentami (audytorami zewnętrznymi).

Dotychczasowy dorobek regulacyjny Komitetu został opublikowany w ramach liczącego 500 stron kompendium zawierającego teksty najważniejszych dokumentów w kwietniu 1997 r.⁴⁾ W tym samym miesiącu ogłoszono również 25 zasad sprawowania efektywnego nadzoru bankowego. Najbardziej znanym zbiorem norm stosowanych powszechnie zarówno przez władze nadzorcze i banki komercyjne jest tzw. Uгода Kapitałowa z lipca 1988r. zawierając między innymi

metodologię wyliczania współczynnika wypłacalności (wskaźnik Cooke'a). Listę podstawowych regulacji Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego odnoszących się do problematyki bezpieczeństwa banków zawiera załącznik nr 3.

IV. Wnioski

Zachodzące procesy integracyjne dotyczące polskiego systemu bankowego przebiegają w warunkach postępującego umiędzynarodowienia gospodarki naszego kraju, procesu liberalizacji i deregulacji, postępu technologicznego, oraz narastającej presji konkurencyjnej (zarówno w kraju, jak i za granicą). Odpowiednie władze będą musiały stosować zarówno pisane reguły postępowania formalnie przyjęte przez Polskę (Układ Europejski, OECD, WTO, GATS), jak i wynikające z praktyki międzynarodowego obrotu gospodarczego. Wymaga to respektowania zasad:

- ❖ niedyskryminacji (ang. non-discrimination),
- ❖ niezwiększania ograniczeń w dostępie do rynku (ang. standstill),
- ❖ traktowania narodowego (ang. national treatment),
- ❖ przejrzystości regulacji w sferze gospodarki (ang. transparency),
- ❖ wycofywania się z istniejących ograniczeń swobody świadczenia usług (ang. rollback).

Proces harmonizacji szeroko rozumianego prawa bankowego z przywołanymi w załącznikach standardami nie może i nie powinien być ograniczany wyłącznie do sfery prawnej. Jest on bowiem tylko warunkiem koniecznym pozwalającym przede wszystkim na dostosowanie sposobu funkcjonowania polskiego systemu bankowego do poziomu wymaganego w Europie oraz stworzenia stosownych ram instytucjonalnych. Działania dostosowawcze do standardów UE muszą uwzględniać ich szczególny charakter. Często są to bowiem bardzo ogólne zasady lub wskazówki postępowania, zmierzające do osiągnięcia odpowiedniego celu. Natomiast wybór metod i form działania służących jego osiągnięciu jest delegowany na państwa członkowskie.

Przy tak zarysowanej perspektywie naturalne jest pytanie o stan prac dostosowawczych w Polsce do wymogów „oficjalnych” regulatorów z UE i Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Generalnie można stwierdzić, że standardy te były punktem odniesienia przy przeprowadzaniu kolejnych nowelizacji prawa bankowego oraz wydawaniu stosownych przepisów wykonawczych. Stąd też istniejący stan prawny można uznać za zadawalający. Potwierdzają to również przepisy nowej ustawy Prawo bankowe uchwalonej 1 sierpnia 1997 r.

Tym niemniej na wielu obszarach poddanych bardziej szczegółowej analizie można zidentyfikować szereg problemów wymagających znaczącego wysiłku w dalszej harmonizacji prawa (np. nadzór skonsolidowany, regulacje ostrożnościowe dotyczące ryzyka rynkowego – ang. market risk). Trzeba również pamiętać, że o zgodności ze standardami UE i Bazylei decyduje nie tylko litera obowiązujących w Polsce przepisów, lecz także ich interpretacja, praktyka stosowania i zdolność do osiągnięcia zamierzonych efektów.

Ponadto wszelkie analizy próbujące ustalić poziom zgodności polskich norm bezpieczeństwa ze standardami zachodnimi muszą uwzględniać dwa podstawowe czynniki. Po pierwsze, zarówno w UE, jak i w Bazylei poddaje się w sposób ciągły weryfikacji i dalszym modyfikacjom istniejące regulacje próbując nadać za zmianami zachodzącym we współczesnej bankowości. Można tutaj zauważyć wyraźną tendencję do nadawania coraz większego znaczenia normom ostrożnościowym o charakterze jakościowym. Po drugie, na polskim rynku bankowym dokonują się dynamiczne zmiany związane z przyrastającą konkurencją, wprowadzaniem nowych produktów i instrumentów finansowych oraz postępem technologicznym, co wywołuje jakościowo nowe zagrożenia zarówno dla banków jak też ich klientów.

Sytuacja taka niesie w Polsce szczególne wyzwania zarówno gdy chodzi o tzw. regulatorów, jak i samą społeczność bankową. Należy bowiem doprowadzić do sytuacji, w której nie pozostając w tyle za biegiem wydarzeń i unikając jednocześnie pokusy „preregulowania” sektora bankowego w imię statycznie pojmowanego bezpieczeństwa, spełnione będą wszystkie zobowiązania Polski związane z dalszą liberalizacją oraz procesem harmonizacji prawa do wymogów UE. Jednocześnie zasadniczy kierunek przemian musi być podporządkowany dążeniu do podwyższenia efektywności i konkurencyjności polskiego systemu bankowego tak, aby w niedalekiej perspektywie mógł on sprostać wyzwaniom związanym z procesem włączania się w jednolity rynek europejski.

Dariusz Daniluk

Przypisy

- ¹ W. Pyzioł, *Prawo Gospodarcze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- ² C. Kosikowski, *Doktrynalne i normatywne koncepcje prawa bankowego*, Bank i Kredyt, Nr 2/1993.
- ³ Szerzej na ten temat patrz R. Dale, *The Regulation of International Banking*, Prentice-Hall, Inc, New Jersey, 1986.
- ⁴ Compendium of documents produced by the Basle Committee on Banking Supervision. Basle, April 1997.

**LISTA PODSTAWOWYCH AKTÓW NORMATYWNYCH I ZALECEŃ
dotyczących bezpieczeństwa banków i ochrony deponentów**

Stan prawny na 1.09.1997 r.

I. USTAWY

- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. Nr 72, poz. 359, z 1992 r. Obwieszczenie Prezesa NBP z dnia 20 lipca 1992 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe, zmiany z 1993 r. Dz.U. Nr 6, poz. 29, Nr 28, poz. 127, z 1994 r. Nr 80, poz. 369, Nr 121, poz. 592, z 1995 r. Nr 4, poz. 18, Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 10, poz. 61, Nr 75, poz. 357, Nr 90, poz. 406 i Nr 106, poz. 496, Nr 149, poz. 703, oraz z 1997 r. Nr 23, poz. 117, Nr 24, poz. 119).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 72, poz. 360, z 1992 r. – Obwieszczenie Prezesa NBP z dnia 20 lipca 1992 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim, zmiany z 1993 r. Dz.U. Nr 6, poz. 29 i z 1994 r. Nr 1, poz. 2, Nr 80, poz. 369, Nr 121, poz. 591 i Nr 136, poz. 703 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 498).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18, Nr 133, poz. 654 oraz z 1997 r. Nr 24, poz. 119).
- Ustawa z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 58, poz. 239 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. z 1996 r. Nr 90, poz. 406).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982 r. Nr 30, poz. 210 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 369).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 592).
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 126, poz. 615).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. Prawo dewizowe (Dz.U. z 1994 r. Nr 136, poz. 703).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (tekst jednolity Dz.U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. Nr 47, poz. 211).

II. AKTY WYKONAWCZE

- Zarządzenie Nr 11/92 Prezesa NBP z dnia 7 sierpnia 1992 r. (Dz.Urz. NBP z 1992 r. Nr 7, poz. 16) w sprawie organizacji nadzoru bankowego i trybu jego wykonywania.
- Zarządzenie Nr 16/92 Prezesa NBP z dnia 1 października 1992 r. (Dz.Urz. NBP z 1992 r. Nr 9, poz. 20) w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę.
- Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 5 listopada 1992 r. (Monitor Polski z 1992 r. Nr 36, poz. 270) w sprawie szczegółowego trybu i form udzielania gwarancji bankowych.
- Zarządzenie Nr 4/93 Prezesa NBP z dnia 19 marca 1993 r. (Dz.Urz. NBP z 1993 r. Nr 4, poz. 7), z 1994 r. Zarządzenie Prezesa NBP Nr 8/94 (Dz.Urz. NBP Nr 13, poz. 21) w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków.
- Zarządzenie Nr 7/93 Prezesa NBP z dnia 20 maja 1993 r. (Dz.Urz. NBP z 1993 r. Nr 6, poz. 11, z 1996 r. Nr 18, poz. 46) w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku.
- Zarządzenie Nr 10/93 Prezesa NBP z dnia 22 września 1993 r. (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 21) w sprawie rodzajów papierów wartościowych emitowanych za granicą, które mogą nabywać banki uprawnione do dokonywania obrotu wartościami dewizowymi.
- Zarządzenie Nr 13/94 Prezesa NBP z dnia 10 grudnia 1994 r. (Dz.Urz. NBP Nr 23, poz. 36, z 1996 r. Nr 18, poz. 47) w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków.
- Zarządzenie Nr 1/95 Prezesa NBP z dnia 16 lutego 1995 r. (Dz.Urz. NBP Nr 4, poz. 8 i Nr 11, poz. 20 oraz z 1996 r. Nr 2, poz. 4) w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków i sporządzania informacji dodatkowej.
- Zarządzenie Nr 4/95 Prezesa NBP z dnia 22 lutego 1995 r. (Dz.Urz. NBP Nr 6, poz. 11) w sprawie ustalenia wzorcowego planu kont banków.
- Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 21 lipca 1995 r. (Monitor Polski Nr 37, poz. 446) w sprawie wykonywania kontroli dewizowej przez Narodowy Bank Polski.
- Zarządzenie Nr 10/95 Prezesa NBP z dnia 29 grudnia 1995 r. (Dz.Urz. NBP Nr 1, poz. 1 z 1996 r.) w sprawie szczególnych zasad sporządzania przez banki skonsolidowanych sprawozdań finansowych.
- Zarządzenie Nr 8/96 Prezesa NBP z dnia 19 września 1996 r. (Dz.Urz. NBP Nr 17, poz. 41 z 1996 r.) w sprawie określenia międzynarodowych instytucji finansowych, których poręczenia lub gwarancje wyłączają kredyty z sumy kredytów ustalanej w celu określenia wskaźnika koncentracji.
- Zarządzenie Nr C/22/I/96 Prezesa NBP z dnia 26 września 1996 r. w sprawie wyboru kandydatów i trybu powoływania członków zarządów komisarycz-

nych, kuratorów i likwidatorów w bankach oraz osób do pełnienia funkcji w organach statutowych spółek, w których Narodowy Bank Polski jest akcjonariuszem lub udziałowcem.

III. ZALECENIA PREZESA NBP

Zalecenie Nr 1 z dnia 10 sierpnia 1990 r. dotyczące postępowania banków przy udzielaniu kredytów.

Zalecenie Nr 5 z dnia 18 września 1990 r. dotyczące pomiaru płynności finansowej banków.

Zalecenie z dnia 2 sierpnia 1993 r. dotyczące postępowania banków przy udzielaniu kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji i poręczeń bankowych lub innego typu zobowiązań na rzecz akcjonariuszy, udziałowców oraz osób pełniących funkcje w Zarządzie lub Radzie Banku/Radzie Nadzorczej, a także podmiotów powiązanych z nimi kapitałowo i personalnie.

Rekomendacja A z dnia 3 marca 1997 r. dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi transakcjom pochodnym zawierany przez banki.

Rekomendacja B z dnia 3 marca 1997 r. w zakresie ograniczania ryzyka inwestycji kapitałowych banków.

Rekomendacja C z dnia 3 marca 1997 r. dotycząca zarządzania ryzykami związanymi z dużymi koncentracjami.

Załącznik 2

LISTA PODSTAWOWYCH DYREKTYW UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI BANKÓW

Pierwsza Dyrektywa Bankowa w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i innych przepisów administracyjnych związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności przez instytucje kredytowe (ang. First Council Directive of 12 December 1977 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions – 77/780/EEC (OJ L 322, 17.12.1977).

Dyrektywa nr IV z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca zasad sporządzania, publikowania i badania rocznych sprawozdań finansowych spółek (ang. Fourth Council Directive of 25 July 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the annual accounts of certain types of companies – 78/660/EEC (OJ L 222, 14.08.1978).

Dyrektywa nr VII z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie zasad sporządzania, publikowania i badania skonsolidowanych sprawozdań finansowych (ang. Seventh Council Directive of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts – 83/349/EEC (OJ L 193, 18.07.1983).

Dyrektywa nr VIII z dnia 10 kwietnia 1984 r. określająca kwalifikacje zawodowe i uprawnienia do badania rocznych sprawozdań finansowych (ang. Eighth Council Directive of 10 April 1984 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the approval of persons responsible for carrying out the statutory audits of accounting documents – 84/253/EEC (OJ L 126, 12.05.1984).

Dyrektywa z dnia 8 grudnia 1986 r. ustalająca zasady sporządzania rocznych sprawozdań finansowych i sprawozdań skonsolidowanych przez banki i inne instytucje finansowe (ang. Council Directive of 8 December 1986 on the annual accounts and consolidated accounts of banks and other financial institutions – 86/635/EEC (OJ L 372, 31.12.1986).

Dyrektywa z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa Krajów Członkowskich dotyczącego kredytu konsumenckiego (ang. Council Directive of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit – (OJ L 42, 12.02.1987).

Dyrektywa z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie funduszy własnych banków (ang. Council Directive of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions – 89/299/EEC + 91/633/EEC + 92/16/EEC (OJ L 124, 05.05.1989 + OJ L 339, 11.12.1991 + OJ L 75, 21.01.1991).

Druga Dyrektywa Bankowa z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i innych przepisów administracyjnych związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności przez instytucje kredytowe (ang. Second Council Directive of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions – 89/646/EEC, (OJ L 386, 30.12.1989).

Dyrektywa z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie współczynnika wypłacalności instytucji kredytowych (ang. Council Directive of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions – 89/647 EEC + 91/31/EEC (OJ L 386, 30.12.1989 + OJ L 17, 23.01.1991).

Dyrektywa z dnia 22 lutego 1990 r. nowelizująca dyrektywę 87/102/EEC w sprawie zbliżenia ustawodawstwa Krajów Członkowskich dotyczącego kredytu konsumenckiego (ang. Council Directive of 22 February 1990 amending Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit – (OJ L 61, 10.03.1990).

Dyrektywa z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie ochrony systemu finansowego przed wykorzystywaniem go do celów prania pieniędzy (ang. Council Directive on prevention of the financial system for the purpose of money laundering – 91/308/EEC (OJ L 166, 28.06.1991).

Dyrektywa z dnia 6 kwietnia 1992 r. w sprawie nadzoru skonsolidowanego nad instytucjami kredytowymi (ang. Council Directive of April 6 1992 on the supervision of credit institutions on a consolidated basis – 92/30/EEC (OJ L 110, 28.04.1992).

- Dyrektywa z 21 grudnia 1992 r. w sprawie monitorowania i kontroli koncentracji ryzyka kredytowego instytucji kredytowych – Council Directive of 21 December 1992 on the monitoring and control of large exposures of credit institutions – 92/121/EEC (O.J. L 29, 5.02.1993).
- Dyrektywa z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitału firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (ang. Council Directive of 15 March 1993 on the capital adequacy of investments firms and credit institutions – 93/6/EEC (OJ L 141, 11.06.1993).
- Dyrektywa z dnia 10 maja 1993 r. w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie obrotu papierami wartościowymi (ang. Council Directive of 10 May 1993 on investment services in the securities field – 93/22/EEC (OJ L 141, 11.06.1993).
- Dyrektywa z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów (ang. Directive 94/19/EEC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes – 94/19/EEC, (OJ L 135, 31.05.1994).
- Dyrektywa z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie umocnienia nadzoru ostrożnościowego, nowelizująca dyrektywy w sprawie instytucji kredytowych, ubezpieczeń majątkowych, ubezpieczeń na życie, firm inwestycyjnych, instytucji wspólnego inwestowania (ang. European Parliament and Council Directive of 29 June 1995 amending Directives 77/780/EEC and 89/646/EEC in the field of credit institutions, Directives 73/239/EEC and 92/49/EEC in the field of non-life insurance, Directives 79/267/EEC and 92/96/EEC in the field of life assurance, Directive 93/22/EEC in the field of investment firms and Directive 85/611/EEC in the field of undertakings for collective investment in transferable securities (Ucits), with a view to reinforcing prudential supervision – 95/26/EC (OJ L 168, 18.07.1995).

Załącznik 3

LISTA PODSTAWOWYCH ZALECEŃ BAZYLEJSKIEGO KOMITETU NADZORU BANKOWEGO (ang. Basle Committee on Banking Supervision)

- „Nadzór nad pozycjami walutowymi banków” – sierpień 1980 r. (ang. *Supervision of banks' foreign exchange positions*).
- „Zarządzanie międzynarodowym kredytowaniem przez banki – marzec 1982 r. (ang. *Management of banks' international lending*).
- „Procedury licencjonowania zagranicznej działalności banków – marzec 1983 r. (ang. *Authorisation procedures for banks' foreign establishments*).
- „Zasady nadzoru nad zagraniczną działalnością banków (Konkordat) – maj 1983 r. (ang. *Principles for the supervision of banks' foreign establishments (the Concordat)*).

- „Zarządzanie ryzykiem pozabilansowym w bankach – marzec 1986 r. (ang. *The management of banks' off-balance-sheet exposures*).
- „Międzynarodowa konwergencja pomiaru kapitału i standardów kapitałowych (tzw. Uгода Kapitałowa) z późniejszymi zmianami” – lipiec 1988 r. (ang. *International convergence of capital measurement and capital standards*).
- „Zapobieganie wykorzystaniu systemu bankowego dla celów prania pieniędzy” – grudzień 1988r. (ang. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering*).
- „Ryzyka w systemach komputerowych i telekomunikacyjnych” – lipiec 1989 r. (ang. *Risks in computer and telecommunication systems*).
- „Stosunki pomiędzy nadzorem bankowym i biegłymi rewidentami” – lipiec 1989 r. (ang. *The relationship between bank supervisors and external auditors*).
- „Wymiana informacji pomiędzy nadzorem bankowym i nadzorem nad rynkiem papierów wartościowych” – kwiecień 1990 r. (ang. *Exchanges of information between banking and securities supervisors*).
- „Pomiar i kontrola dużego ryzyka kredytowego” – styczeń 1991 r. (ang. *Measuring and controlling large credit exposures*).
- „Minimalne standardy w zakresie nadzoru międzynarodowych grup bankowych oraz ich transgranicznej działalności” – lipiec 1992 r. (ang. *Minimum Standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments*).
- „Zalecenia w sprawie zarządzania ryzykiem instrumentów pochodnych” – lipiec 1994r. (ang. *Risk management guidelines for derivatives*).
- „Wymogi kapitałowe w odniesieniu do ryzyka rynkowego” – podejście oparte o wykorzystanie modeli wewnętrznych” – kwiecień 1995 r. (ang. *An internal model-based approach to market risk capital requirements*).
- „Nadzór nad konglomeratami finansowymi” – lipiec 1995 r. (ang. *The supervision of financial conglomerates*).
- „Publiczne ogłaszanie informacji dotyczących instrumentów pochodnych przez banki oraz firmy zajmujące się obrotem papierami wartościowymi” – listopad 1995r. (ang. *Public disclosure of the trading and derivatives activities of banks and securities firms*).
- „Nowelizacja Ugody Kapitałowej uwzględniająca ryzyko rynkowe” – styczeń 1996r. (ang. *Amendment to the Capital Accord to incorporate market risks*).
- „Nadzór nad transgraniczną działalnością bankową” – październik 1996 r. (ang. *The supervision of cross-border banking*).
- „Zasady zarządzania ryzykiem stopy procentowej” – styczeń 1997 r. (ang. *Principles for the management of interest rate risk*).
- „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego” – kwiecień 1997 r. (ang. *Core Principles for effective banking supervision*).

NOWATORSKIE ROZWIĄZANIA W BANKOWOŚCI NOWEJ ZELANDII

(na podstawie *The Economist* 27.04.1996 r.)

W Nowej Zelandii nie istnieje system ubezpieczenia depozytów bankowych. Bezpieczeństwo gwarantują tu inne rozwiązania. Każdy bank zobowiązany został do przekazywania bankowi centralnemu kwartalnych danych finansowych zawierających opis jakości aktywów, sektorów kredytowanych przez bank oraz wyniki ratingów prywatnych agencji. Banki są audytowane dwukrotnie w ciągu roku, a wyniki w ujednoliconej formie muszą być przesyłane do wszystkich ich oddziałów. Kierownictwo banków na podstawie tych wyników zobowiązane jest natomiast do publicznego oświadczenia, że zarządzanie ryzykiem w banku jest właściwe dla prowadzonych przez niego operacji oraz iż działalność banku jest prawidłowa.

Celem wprowadzanej reformy jest zatem udoskonalenie wewnętrznego zarządzania bankami. Zmiany te dają ponadto zarówno inwestorom jak i deponentom więcej systematycznych informacji o sytuacji finansowej banków. Banki nie muszą w ten sposób wypełniać zasad banku centralnego co do wewnętrznej kontroli i ponosić opłat związanych ze sprawdzaniem ich realizacji. Ciągłe jeszcze natomiast wymaga się od nich osiągania odpowiednich wielkości bazylejskiego współczynnika adekwatności kapitałowej.

Powodem wprowadzonych zmian był przede wszystkim negatywny stosunek banku centralnego Nowej Zelandii do tradycyjnego podejścia do regulacji bankowych. Według obserwatorów jest to jednak wynik głównie faktu posiadania przez przedstawicielstwa banków zagranicznych około 90% aktywów banków nowozelandzkich. Są one przecież chronione i nadzorowane przez ich macierzystych regulatorów. Eksperyment ten spotyka się również z krytyką innych banków centralnych, które uważają, że zbyt wiele informacji o bankach może być niebezpieczne dla systemu z uwagi na większe prawdopodobieństwo szybkiego wybuchu paniki wśród deponentów. Z drugiej jednak strony kwartalna kontrola finansów banków chroni w pewien sposób przez podejmowaniem zbyt dużego ryzyka. Banki starają się również o uzyskiwanie dobrych pozycji w ratingach, które odzwierciedlają ich standing finansowy i pozycję na rynku. Cały eksperyment przenosi ciężar kontroli na banki uwalniając od odpowiedzialności za ewentualne niepowodzenia zarówno bank centralny jak i rząd. (BZ)

PRZYPADEK CRÉDIT LYONNAIS(na podstawie *The Economist* 5.07.1997 r.)

Francuski bank państwowy – Crédit Lyonnais posiada obecnie aż 100 mld FFfr, czyli 17 mld \$ złych długów. Gdyby dopuścić do jego bankructwa, ogólne straty sięgnęłyby dziś nawet 30 mld \$. Podstawową przyczyną takiej sytuacji wydają się być błędy specyficznego francuskiego sposobu zarządzania.

Początkowo Crédit Lyonnais (utworzony w maju 1986 roku) rozwijał się bardzo dynamicznie i agresywnie. Działo się tak za sprawą Jean-Yves Haberer'a – dyrektora banku w latach 1988–1993, który dążył do stworzenia francuskiego rywala dla niemieckiego Deutsche Bank. Kredytując wybrane firmy (w tym ryzykowna pożyczka dla Giancarlo Parretti na zakup studia filmowego Metro-Goldwyn-Mayer) dopuszczono się w tym czasie wielu błędów w zarządzaniu, w tym znaczących oszustw. Dziś straty związane z defraudacją szacuje się na około 10 mld FFfr.

Wszystko to doprowadziło w 1994 roku do podjęcia pierwszej próby ratowania banku. Rząd przeznaczył na ten cel 4,9 mld FFfr z budżetu państwa. Jednak plan restrukturyzacji nie powiódł się i straty wzrosły w 1995 roku z 14 do 50 mld FFfr. W tej sytuacji utworzono Consortium de Realisation (CDR), czyli „zły bank” mający przejąć od Crédit Lyonnais złe długi, zarządzać nimi, a następnie sprzedać. Aby jednak stworzyć wrażenie, że to sam bank płaci za swoją odbudowę, zobowiązano go do olbrzymiej pożyczki (poniżej stopy rynkowej) z której CDR miało zakupić aktywa złej jakości o wartości około 200 mld FFfr. Nie był to, jak się okazało, dobry i skuteczny pomysł, bo już w 1996 roku po raz trzeci rząd włączył się do ratowania Crédit Lyonnais, przeznaczając na ten cel kolejne 3,9 mld FFfr. Okazało się bowiem, że wśród aktywów przetransferowanych do CDR znalazły się bardzo dobre akcje uznanych firm... Ponadto w pierwszym okresie kontrolę nad CDR przyznano samemu Crédit Lyonnais, wywołując zrozumiwały konflikt interesów. Dodatkowo CDR zostało zobowiązane do sprzedaży 80% przejętego portfela w ciągu 5 lat. Spowodowało to zbyt ni pośpiech i determinację w osiąganiu takiego celu oraz wpłynęło na zachowanie potencjalnych kupców.

Tak jak w przypadku samego Crédit Lyonnais, tak i zarządzanie CDR charakteryzowała mała przejrzystość działania, podejrzenia o oszustwa i powiązania polityczne. W tym czasie oczyszczony ze złych aktywów bank poprawił swoje wyniki finansowe, choć dla wielu obserwatorów zmiany, przede wszystkim kadrowe, są jeszcze zbyt mało radykalne. Błędy kilku ostatnich lat były bowiem wynikiem złego zarządzania. Kierowanie zarówno rządowymi departamentami, jak i kluczowymi przedsiębiorstwami złożono we Francji w ręce tej samej wąskiej grupy urzędników administracji państwowej. W ten sposób zarówno w stosunku do Crédit Lyonnais, jak i w stosunku do Consortium de Realisation państwo nie

było w stanie rozdzielić roli regulatora od roli właściciela. Dziś nadal konieczne są głębsze zmiany: złożenie funkcji regulacyjnych w niezależne ręce, zachęcanie parlamentu do badania i analizy działalności urzędników administracji państwowej, rekrutacja menedżmentu z sektora prywatnego. Z tej perspektywy wydaje się również, że najskuteczniejszym lekarstwem byłaby w przypadku Crédit Lyonnais jego prywatyzacja. (BZ)

JAPONIA DEREGULUJE(na podstawie *Financial Times* 01.08.1997 r.)

Japoński sektor bankowy stoi w obliczu gruntownej reformy, której celem ma być deregulacja systemu finansowego. Cały pakiet reform przewidywanych do wprowadzenia określa się nazwą „Big Bang”.

Determinację rządu Japonii w przeprowadzeniu deregulacji sektora potwierdza niedawne oświadczenie, iż reformy zostaną rozpoczęte tak szybko jak to możliwe czyli jesienią 1997 r. Cały proces deregulacji potrwa pięć lat, choć najważniejsze decyzje podjęte zostaną w najbliższych dwóch latach.

Podstawową ideą reformy jest rozszerzenie dopuszczalnego pola działania dla banków i instytucji brokerskich. Dotychczas obie grupy instytucji finansowych działały obok siebie i nie konkurowały ze względu na fakt, iż każda grupa miała w dyspozycji inne instrumenty i usługi finansowe. Niedopuszczalne było wkraczanie banków na teren działalności instytucji brokerskich i odwrotnie. Teraz ta sytuacja ulegnie zmianie.

Banki uzyskają np. możliwość oferowania usług funduszy inwestycyjnych. Pozwoli to im na konkutowanie na tym rynku z brokerami, którzy mieli dotychczas w tej dziedzinie monopol. Stwarza to korzystniejszą sytuację dla zagranicznych funduszy powierniczych, które twierdzą, że dystrybucja usług przez banki będzie tańsza. Wprowadzenie konkurencji na ten rynek może spowodować ożywienie i wzrost zainteresowania instrumentami rynków finansowych.

Również towarzystwa brokerskie uzyskają większe uprawnienia i będą mogły świadczyć usługi dotychczas zastrzeżone dla banków. Usługi te będą mogły być oferowane przez instytucję „wielozadaniowych” rachunków papierów wartościowych. Zmiany pozwolą wprowadzić na rynek usług brokerskich znacznie bardziej wyrafinowane instrumenty finansowe.

Inne zmiany w japońskim systemie bankowym pozwolą bankom na obrót obligacjami zamiennymi, warrantami, opcjami i transakcjami futures. Domy brokerskie będą mogły w portfelach funduszy inwestycyjnych posiadać akcje nie notowane na rynku giełdowym. (TO)

POMOC DLA KOREAŃSKICH BANKÓW

(na podstawie Financial Times 15.08.1997 r.)

Jedną z istotnych przyczyn, które wpłynęły na pojawienie się problemów w koreańskich bankach komercyjnych był kryzys finansowy w koncernie samochodowym Kia, który stanął w obliczu bankructwa. Również w innych przedsiębiorstwach przemysłowych pojawiły się problemy finansowe, które w rezultacie doprowadziły do powstania w portfelach koreańskich banków dużej ilości „złych” kredytów.

Wyżej wspomniane problemy zaowocowały zapowiedzią obniżenia ratingów banków koreańskich. Obniżenie swoich ocen zapowiedziały Standard & Poor's i Moody's Investors Services. Efektem zapowiedzi obniżenia ratingów stały się trudności banków koreańskich w zaciąganiu zobowiązań na rynku międzynarodowym. Szczególne trudności dotyczą zobowiązań długoterminowych i obligacji plasowanych na rynkach zagranicznych.

Z pomocą dla banków dotkniętych kryzysem przyszedł bank centralny, który udzielił siedmiu bankom komercyjnym niskoprocentowanych kredytów. Wysokość pomocy sięga 1 mld \$. Jest to już trzecia pomoc w tej wysokości od marca 1997 r.

Jednym z banków, którego kryzys dotknął w sposób szczególnie głęboki jest Korea First Bank. Jego rating wynosi obecnie BBB- (S&P) i może ulec dalszemu obniżeniu co oznaczałoby osiągnięcie poziomu uznawanego za spekulacyjny i co uniemożliwiłoby emisję obligacji na rynki zagraniczne. Już dzisiaj zagraniczne banki podniosły stopy kredytów dla tego banku do 60-70 punktów bazowych ponad LIBOR. Jeszcze rok temu stawki te były wyższe od LIBOR'u tylko o 20-30 punktów bazowych.

Rząd koreański nie pozostaje obojętny wobec problemów w systemie bankowym i rozważa podjęcie różnych form pomocy, jak np. gwarantowanie nowych emisji akcji, czy też gwarancje dla zachodnich kredytodawców udzielających pożyczek bankom koreańskim. Działania pomocowe uzależniane są jednak od sukcesów banków w restrukturyzacji działalności, co w głównej mierze sprowadza się do obniżenia kosztów ogólnych banków. (TO)

NOWA ORGANIZACJA REGULACYJNA – NEWRO W WIELKIEJ BRYTANII

(na podstawie Financial Times 1.08.1997)

W Wielkiej Brytanii opublikowany został niedawno plan stworzenia Nowej Organizacji Regulacyjnej – Newro (*New Regulatory Organisation*). Ma ona nadzorować całość rynku usług finansowych, przejmie więc te zadania od dziś działających instytucji, m.in. Banku Anglii oraz Urzędu Papierów Wartościowych i Inwestycji – SIB (*Securities and Investments Board*). Choć zdawano sobie sprawę z trudności połączenia nadzoru nad wszystkimi elementami rynku finansowego, postanowiono jednak powołać jeden samodzielny organ odpowiedzialny za ogół relacji z instytucjami, za ich ocenę i kontrolę. Dominuje przekonanie, że rozwiązanie to okaże się lepsze od obecnego, choćby z tego powodu, że umożliwi efektywniejszą koordynację działalności instytucji bankowych. Przyczyni się również do zwiększenia kontroli nad kierownictwem banków, które popadły w kłopoty i tym samym do wzrostu skali ich odpowiedzialności. Zwraca się uwagę, że przy budowie takiego systemu nie należy zapominać o specyficznych cechach nadzoru w różnych segmentach rynku, których dla właściwej jego efektywności należy nadal przestrzegać.

Przed Newro postawiono trzy główne zadania:

- ❖ ochronę klientów instytucji finansowych,
- ❖ tworzenie uporządkowanego, przejrzystego rynku,
- ❖ utrzymanie zaufania dla systemu finansowego.

Nowa struktura nadzoru rozdzielić ma wyraźnie usługi finansowe hurtowe od detalicznych. Stworzone zostaną ponadto warunki dla lepszego kontaktu z indywidualnymi klientami, którzy będą mogli zgłaszać uwagi i skargi pod adresem ujednoliconego ciała regulacyjnego. Dotychczas nie określono jednak relacji między tworzoną Newro a Bankiem Centralnym Anglii.

Pełne rozpoczęcie prac przez Newro planuje się na jesień 1999 roku. Dziś znany jest już szczegółowy harmonogram przygotowań:

- 1) Faza I (sierpień 1997–wiosna 1998) – planowanie kształtu działalności i narzędzi Newro:
 - wybór wyższych organów wykonawczych Newro,
 - uzgodnienie celów działania,
 - konsultacje ze środowiskami przemysłu i podmiotów niebankowych dotyczące kluczowych zagadnień działalności Newro,
 - start Newro, zmiana nazwy SIB,
 - spotkania nowych członków Zarządu;
- 2) Faza II (wiosna 1998–jesień 1999) – okres przejściowy:
 - umieszczenie w SIB połączonej działalności nadzorczej Banku Anglii i SIB,

- przeniesienie kadry SRO do Newro,
 - początek prac personelu Newro – autoryzacja, nadzór, kontrola – wykonywane wcześniej w ramach SRO,
 - otwarcie Newro dla pytań i skarg konsumentów;
- 3) Faza III (od jesieni 1999) – pełna działalność operacyjna Newro:
- przesunięcie uprawnień regulacyjnych z obecnie działających instytucji (SROs, DTI, BSC, FSC) do Newro,
 - pełna struktura organizacyjna,
 - pełna odpowiedzialność Zarządu Newro za decyzje we wszystkich działaniach regulacyjnych,
 - początek działalności komórki do spraw relacji z klientami, ich skarg i wniosków,
 - pełna konsolidacja działalności nadzorczej w Newro.

Stworzenie ujednoliconego nadzoru nad całym rynkiem finansowym będzie z pewnością wydarzeniem na skalę światową w tej dziedzinie. (BZ)

**LIKWIDATOR (LIQUIDATOR)
BANK OF CREDIT AND COMMERCE
INTERNATIONAL
W SPORZE Z BANK OF ENGLAND
(na podstawie Financial Times 01.08.1997 r.)**

W 1991 roku upadł Bank Credit and Commerce International, jeden z komercyjnych banków brytyjskich. Licencję umożliwiającą działalność operacyjną BCCI uzyskał od centralnego banku Anglii w 1980 r.

Obecnie trwa proces odzyskiwania środków z aktywów BCCI. Zajmuje się tym firma Deloitte & Touche, która występuje w roli likwidatora. Likwidator występuje w imieniu 6000 deponentów. Wierzytelności wraz z odsetkami, które powinien odzyskać aby zaspokoić wierzycieli, sięgają kwoty 800 mln GBP.

Likwidator BCCI działając w imieniu deponentów postanowił wystąpić przeciwko Bank of England, zarzucając mu nieprawidłowości w wydawaniu licencji bankowi w 1980 r. Rozstrzygnięciem tych zarzutów zajął się sąd i po rozpatrzeniu wniosku likwidatora uznał go za bezzasadny.

Korzystne dla Banku Centralnego rozstrzygnięcie spornej kwestii rozczarowało likwidatora i zapowiedział on wniesienie apelacji. Nadal uważa, że Bank Anglii jest winnym podjęcia błędnej decyzji o przyznaniu licencji BCCI, co w konsekwencji doprowadziło do jego upadku i poszkodowania deponentów. (TO)