

ŁUKASZ SZEWCZYK

lukasz.szewczyk@ue.katowice.pl

*Instrumenty wspierające sektor banków spółdzielczych w praktyce
wybranych systemów gwarantowania depozytów*

Instruments Supporting the Cooperative Banking Sector in the Practice of Selected
Deposit Guarantee Schemes

Słowa kluczowe: systemy gwarantowania depozytów; banki spółdzielcze; stabilność finansowa

Keywords: deposit guarantee schemes; cooperative banks; financial stability

Kod JEL: G21; G31; G38

Wstęp

Systemy gwarantowania depozytów stanowią istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego. Ich podstawowym celem jest ochrona deponenta, co realizuje się bezpośrednio przez wypłatę sum gwarantowanych w momencie upadłości instytucji będącej członkiem systemu. Niemniej istotną funkcją, pełnioną przez niektóre systemy, jest dbałość o zachowanie stabilności systemu finansowego. Realizując tę funkcję, systemy wykraczają poza bezpośrednią ochronę deponenta i stosują szereg instrumentów mających ograniczyć możliwość upadłości instytucji kredytowych.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest problem instrumentów stosowanych przez systemy gwarancyjne, mających na celu wspieranie sektora banków spółdzielczych. Sektor bankowy powszechnie jest uważany za kluczowy element systemu finansowego ze względu na rolę, jaką pełni w finansowaniu gospodarki realnej, a banki spółdzielcze w wielu krajach są ważnym elementem w sektorze

bankowym. Celem opracowania jest identyfikacja rozwiązań, jakie w zakresie wspierania banków spółdzielczych stosują wybrane systemy gwarantowania depozytów. Badaniem zostały objęte trzy systemy: polski, japoński i niemiecki.

1. System gwarantowania depozytów jako podmiot sieci bezpieczeństwa finansowego

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego okresu 2008–2012 wskazują na poważne konsekwencje dla całej gospodarki wynikające z zaburzeń w funkcjonowaniu sektora bankowego. System gwarancyjny ma szczególne znaczenie dla rozwiązania sytuacji kryzysowej, jak również na etapie zapobiegania destabilizacji w systemie finansowym. Sam fakt istnienia prawnych gwarancji wzmacnia bowiem zaufanie społeczne do systemu finansowego, zmniejszając skłonność deponentów do masowego wycofywania depozytów. Instytucje zarządzające systemem gwarantowania depozytów mogą również odgrywać istotną rolę na etapie zarządzania kryzysem finansowym, podejmując działania stabilizujące wobec banków problemowych, zagrożonych upadłością [Gospodarowicz, 2015, s. 8–9].

Systemy gwarantowania depozytów pełnią szereg funkcji, które mogą różnić się w zależności od przyjętego modelu gwarantowania depozytów. Do najważniejszych cech wyróżniających poszczególne modele można zaliczyć [Smaga, 2014, s. 100]:

- wysokość i zakres ochrony deponentów,
- sposób zarządzania,
- charakter przynależności do systemu (obowiązkowy lub fakultatywny),
- rodzaje należących instytucji,
- sposób i źródła finansowania,
- docelowy poziom zgromadzonych środków,
- sposób ustalania składki,
- możliwość udzielania pomocy bankom i ich dyscyplinowania.

Istotną kwestią, która jest brana pod uwagę przy projektowaniu systemów gwarancyjnych, jest stabilizujący wpływ tych instytucji na sektor bankowy. Jest to niewątpliwie konsekwencją specyfiki sektora bankowego i jego znaczenia dla gospodarki. Jeśli za cel systemu gwarancyjnego przyjmie się zapewnienie stabilności całego systemu bankowego, to wtedy system ma charakter *risk minimizer*, co jest przeciwieństwem rozwiązań typu *paybox*, gdzie jedynym zadaniem instytucji gwarantującej depozyty jest wypłata sum gwarantowanych deponentom. Jeżeli natomiast za cel systemu obierane jest dostosowanie do norm międzynarodowych, to wówczas formuła może przybierać obie formy – węższą lub szerszą, w zależności od tych norm. W praktyce kraje nie chcą jedynie formalnej zgody z normami, jakie zostały im narzucone z zewnątrz, ale jednocześnie tak formują instytucję gwarancyjną, by spełniała cel ochrony deponentów i była silnym elementem stabilizowania systemu finansowego [Zdanowicz, 2007, s. 33].

Analizując kwestię zakresu uprawnień systemu gwarantowania depozytów, należy podkreślić, że systemy posiadające szeroki zakres uprawnień mogą w lepszym stopniu spełniać funkcję stabilizowania systemu finansowego. Jeśli dochodzi do upadłości banku, koszty ponoszą deponenci, ponieważ system gwarantowania gwarantuje jedynie pewną określoną wielkość środków. Ponadto wiele systemów gwarantowania depozytów nie chroni podmiotów instytucjonalnych, a także wyłącza z ochrony depozyty instytucji finansowych. Skoro tak, to efektem upadłości banku mogą być problemy płynnościowe w innych instytucjach finansowych oraz problemy w innych gałęziach gospodarki. Na sanacji banku korzystają zatem właściciele banku, deponenci i jego pracownicy, którzy nie utracili pracy, system bankowy, którego stabilność i wiarygodność została zachowana oraz budżet państwa [Zdanowicz, 2007, s. 33–34].

Należy podkreślić, że w czasie globalnego kryzysu finansowego wiele systemów gwarancyjnych rozszerzyło zakres swoich funkcji. Patrząc na funkcjonowanie systemów w poszczególnych częściach świata, można zauważyć, że systemy europejskie skupiają się przede wszystkim na wypłacie środków gwarantowanych, natomiast systemy azjatyckie i amerykańskie posiadają duże doświadczenia w stosowaniu zaawansowanych narzędzi mających na celu restrukturyzację banków znajdujących się w trudnej sytuacji [Trzecińska, 2013, s. 5]. A. Demirguc-Kunt zwraca uwagę, że systemy gwarantowania depozytów coraz częściej stosują zaawansowane metody mające na celu rozwiązywanie problemów w bankach (np. przez utworzenie banku pomostowego) [Demirguc-Kunt, Kane, Laeven, 2014, s. 6].

Analizując kwestię uprawnień systemów gwarantowania depozytów, należy zauważyć, że przeważają dziś opinie, iż systemy gwarancyjne powinny mieć szeroki zakres uprawnień. Podział systemów w zależności od uprawnień został formalnie zdefiniowany w dokumencie pt. „Kluczowe zasady efektywnego gwarantowania depozytów”, opracowanym przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (*International Association of Deposit Insurers – IADI*) i Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (*Bank For International Settlements – BIS*). Podział ten prezentuje tab. 1.

Tab. 1. Podział systemów gwarantowania depozytów ze względu na pełnione funkcje

| Charakter systemu | Funkcje |
|-----------------------|--|
| <i>Paybox</i> | Wypłata gwarantowanych depozytów |
| <i>Paybox plus</i> | Funkcje <i>paybox</i> i funkcje dodatkowe, np. związane z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków (<i>resolution</i>) |
| <i>Loss minimizer</i> | Pełne wykorzystanie strategii w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków |
| <i>Risk minimizer</i> | Pełne możliwości w zakresie realizacji funkcji <i>resolution</i> i uprawnień dotyczące nadzoru nad bankami objętymi systemem gwarantowania depozytów |

Źródło: [International Association of Deposit Insurers, 2014, s. 10].

A. Pawlikowski podkreśla, że optymalnym modelem systemu gwarantowania depozytów jest model *risk minimizer*. Musi on jednak stosować [Pawlikowski, 2010, s. 111]:

- przejrzyste zasady udzielania pomocy bankom zagrożonym upadłością,
- zasadę najmniejszego kosztu, zgodnie z którą instytucja gwarancyjna jest zobowiązana do wyboru najmniej kosztownej opcji rozwiązania sytuacji w banku problemowym, biorąc pod uwagę również jego upadłość i wypłatę depozytów gwarantowanych.

Zalety i wady wąskiego i szerokiego modelu gwarantowania depozytów zostały przedstawione w tab. 2.

Tab. 2. Zalety i wady wąskiego i szerokiego modelu gwarantowania depozytów

| Kształt systemu | Zalety | Wady |
|-----------------|---|---|
| Model wąski | <ul style="list-style-type: none"> – prostota zasad funkcjonowania – niskie koszty działania systemu gwarancyjnego | <ul style="list-style-type: none"> – brak możliwości zapobiegania upadłości banku – koszty upadłości ponoszone przez deponentów i cały system bankowy |
| Model szeroki | <ul style="list-style-type: none"> – możliwość zapobiegania upadłości banków – możliwość ochrony mniejszych banków przed upadłością – niższe koszty finansowe i społeczne w dłuższym okresie | <ul style="list-style-type: none"> – wyższe koszty funkcjonowania systemu w krótkim okresie – problem wyboru między upadłością i pomocą – osłabienie konkurencyjności sektora bankowego przez transfer środków od banków silniejszych do słabszych |

Źródło: [Zdanowicz, 2007, s. 34].

Szczególnie istotnym problemem, który został zasygnalizowany w tab. 2, jest kwestia możliwości ochrony mniejszych i słabszych banków przed upadłością. Powszechnie zalicza się do tego grona sektor banków spółdzielczych. W związku z tym faktem systemy gwarantowania depozytów wprowadzają rozwiązania, których celem jest ochrona banków spółdzielczych m.in. przed utratą płynności i wypłacalności.

2. Instrumenty służące bankom spółdzielczym w praktyce wybranych systemów gwarancyjnych

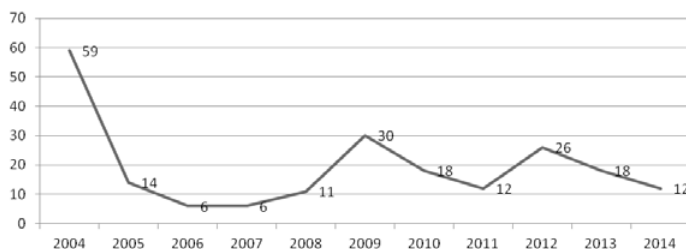
Systemy gwarantowania depozytów, pełniąc funkcje stabilizujące system finansowy, wykorzystują różne rozwiązania dedykowane bankom spółdzielczym. W praktyce rozwiązania w zakresie wspierania tego sektora można podzielić na trzy grupy:

- utworzenie w ramach funduszu gwarancyjnego specjalnego instrumentu służącego wyłącznie bankom spółdzielczym,
- utworzenie odrębnego systemu gwarancyjnego dla banków spółdzielczych,
- brak wyodrębnionych instrumentów dla banków spółdzielczych w ramach funkcjonującego systemu gwarancyjnego; banki spółdzielcze mogą korzystać z instrumentów, które system ma do dyspozycji dla wszystkich uczestników systemu.

W Polsce sektor banków spółdzielczych jest wspierany przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny poprzez fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych. Pomoc ta jest regulowana ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Źródłem finansowania pomocy bankom spółdzielczym jest fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych. Pomoc finansowa z funduszu może być udzielona na finansowanie [Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 2014, s. 43]:

- nabycia akcji banku zrzeszającego,
- poniesionych lub planowanych wydatków związanych z łączeniem się banków spółdzielczych, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych środków pieniężnych lub poprawę albo ujednoczenie standardów obsługi klientów, a w szczególności na:
 - nabycie lub modyfikację programów lub sprzętu informatycznego,
 - rozwój lub ujednoczenie technologii bankowej,
 - modyfikację procedur finansowo-księgowych,
 - rozwój lub unifikację produktów bankowych,
- planowanych wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Ostatni cel, czyli finansowanie nakładów inwestycyjnych, został dodany nowelizacją ustawy w 2008 r. Realizacja tego celu jest zasadna, ponieważ intensywne procesy łączeniowe banków spółdzielczych miały miejsce w Polsce kilkanaście lat temu i obecnie trudno jest uzasadnić związek ponoszonych przez bank wydatków z procesem łączeniowym [Zaleska, 2009, s. 13]. Liczbę udzielonych pożyczek z funduszu w latach 2004–2014 przedstawia rys. 1, natomiast strukturę pomocy z funduszu w latach 2009–2014 ukazują tab. 3.



Rys. 1. Liczba pożyczek udzielonych bankom spółdzielczym w ramach funduszu w latach 2004–2014

Źródło: [Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 2014, s. 44].

Tab. 3. Struktura pomocy z funduszu w latach 2009–2014 (w %)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Koszty łączeniowe | 16,3 | 24,4 | 2,5 | 8,3 | 0,0 | 16,3 |
| Zakup akcji banków zrzeszających | 6,0 | 5,4 | 7,3 | 30,4 | 21,3 | 17,5 |
| Wydatki inwestycyjne | 77,7 | 70,2 | 90,2 | 69,6 | 78,7 | 66,2 |

Źródło: [Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 2009–2014].

Należy podkreślić, że podstawowe cele, na które są przeznaczane środki z funduszu, obejmują szeroko rozumiane nakłady inwestycyjne. W analizowanym okresie ich udział w pomocy ogółem jest dominujący we wszystkich latach.

W Niemczech dla banków spółdzielczych został utworzony odrębny system gwarantowania depozytów. Niemiecki system gwarancyjny stosuje bardzo specyficzne rozwiązania, ponieważ składa się z trzech oddzielnych podsystemów. Każdy z trzech filarów sektora bankowego w Niemczech: banki prywatne, kasy oszczędnościowe i banki spółdzielcze – funkcjonuje w ramach odrębnych rozwiązań instytucjonalnych. System gwarancyjny dla banków spółdzielczych dysponuje własnym systemem ochrony instytucjonalnej i instytucjami mającymi charakter samopomocowy. Chronią one banki przed utratą zdolności płatniczej i nie dopuszczają do bankructwa, w ten sposób gwarantując w każdym czasie i w całości wszystkie środki deponentów. Ma on zatem charakter pośredni. Spółdzielczy system ochrony jest usytuowany przy Federalnym Związku Niemieckich Banków Ludowych i Banków Raiffeisena (*Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken* – BVR). Do systemu należą obligatoryjnie wszystkie niemieckie banki spółdzielcze (ponad 1,2 tys. instytucji). System składa się z dwóch elementów [Gostomski, 2015, s. 19]: Funduszu Gwarancyjnego i Zrzeszenia Gwarancyjnego.

Zadaniem funduszu jest wypłata środków deponentom w momencie upadłości banku. Zasady gwarantowania depozytów są zgodne z regulacjami unijnymi zawartymi w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów. Z kolei Zrzeszenie Gwarancyjne stanowi element wspólnej odpowiedzialności za zobowiązania każdego banku będącego częścią systemu. Fundusz Gwarancyjny jest zasilany z rocznych składek płaconych przez banki członkowskie w wysokości od 0,04 do 0,2% należności od klientów. Wysokość składki zależy od standingu finansowego – banki oceniane jako bardziej bezpieczne płacą niższą składkę roczną. W razie potrzeby, co miało już wielokrotnie miejsce, fundusz może zażądać dodatkowej wpłaty. Bankom, które popadły w trudności, jest udzielane wsparcie, które pozwala im przywrócić płynność i wypłacalność oraz stwarza podstawy dla stabilnej i sprawnej działalności biznesowej w długiej perspektywie. Rozwiązanie to wzmacnia zaufanie klientów i rynków finansowych do całej grupy [Gostomski, 2015, s. 20].

Istotną rolę odgrywa przy tym doradztwo finansowe i pomoc ze strony ekspertów BVR w sanacji banku przeżywającego trudności z utrzymaniem płynności. Dzięki szybkiemu rozpoznawaniu zagrożeń i przeciwdziałaniu im ogranicza się maksymalnie sytuacje, w których bank musi być dokapitalizowany lub przejęty. Zapobiegając upadłościom, system ochrony instytucjonalnej jest mniej kosztowny od rozwiązania polegającego na tym, że fundusz gwarancyjny pozyskuje środki od banków członkowskich i następnie wypłaca odszkodowanie klientom banków, w stosunku do których wszczęto postępowanie upadłościowe [Gostomski, 2015, s. 20].

Warto zauważyć, że od utworzenia systemu w 1934 r. [BVR]:

- ani razu nie wypłacono sum gwarantowanym deponentom, ponieważ dzięki systemowi nie było takiej potrzeby,
- żaden deponent ani bank członkowski nie utracił środków ze względu na brak wypłacalności banku członkowskiego,
- żaden bank członkowski nie był niewypłacalny.

Kolejnym systemem posiadającym instrumenty, które mają na celu chronić stabilność sektora banków spółdzielczych, jest system japoński. Należy jednak zauważyć, że w Japonii nie ma odrębnej instytucji, która obejmowałaby zakresem działania wyłącznie sektor banków spółdzielczych. Obowiązki systemu gwarancyjnego sprawuje Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów (*Deposit Insurance Corporation of Japan – DICJ*).

Do zadań DICJ należy gwarantowanie depozytów zgromadzonych w instytucjach finansowych podlegających obowiązkowi przynależności do Korporacji oraz działalność pomocowa i naprawcza w przypadku utraty płynności finansowej przez daną instytucję, zarządzanie i rozwiązywanie problemów złych długów oraz wsparcie kapitałowe dla wypłacalnych instytucji finansowych, w tym zakup od nich zagrożonych aktywów.

Obowiązkiem przynależności do DICJ są objęte następujące instytucje finansowe [Szymczak, 2011, s. 127]:

- banki komercyjne działające na podstawie prawa bankowego,
- banki kredytu długoterminowego działające na podstawie odrębnych przepisów,
- banki typu *shinkin* (instytucje typu spółdzielczego), w tym bank zrzeszający (Shinkin Central Bank),
- spółdzielcze instytucje kredytowe, w tym bank zrzeszający (Shinkumi Federation Bank),
- banki pracy, w tym bank zrzeszający (Rokinren Bank).

DICJ ma szerokie uprawnienia wykraczające poza działalność ubezpieczeniową depozytów. Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów udziela wsparcia finansowego instytucjom znajdującym się w stanie niewypłacalności lub takim, które przejmują inną instytucję bankową. Do metod stosowanych przez DICJ można zaliczyć [Szymczak, 2011, s. 127]:

- metodę pomocy finansowej polegającą na zakupie aktywów przez DICJ, udzielaniu gwarancji, przejęciu zobowiązań danej instytucji oraz zakupie akcji instytucji kredytowej,
- utworzenie banku pomostowego, do którego transferowane są aktywa i pasywa danego banku,
- bezpośrednie wsparcie kapitałowe danej instytucji przez DICJ.

Należy podkreślić, że specyfiką powyższych instrumentów jest to, iż mogą z nich korzystać wszystkie instytucje będące członkami systemu gwarancyjnego (w tym banki spółdzielcze).

Podsumowanie

Systemy gwarantowania depozytów, które mają szeroki zakres uprawnień (a więc nie skupiają się wyłącznie na zaspokojeniu roszczeń deponentów), stosują szereg instrumentów, które mogą być wykorzystane przez banki spółdzielcze. Należy podkreślić, że rozwiązania stosowane przez poszczególne systemy różnią się od siebie. W polskim systemie gwarancyjnym bankom spółdzielczym służy wyodrębniony fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych, z którego środki są przeznaczane na koszty łączenia się banków, zakup akcji banków zrzeszających oraz pokrycie szeroko rozumianych wydatków inwestycyjnych.

W Niemczech dla banków spółdzielczych utworzono odrębny fundusz gwarantowania depozytów, którego zadaniem jest zarówno gwarantowanie depozytów, jak i pomoc finansowa dla banków spółdzielczych. Należy zauważyć, że podstawowym zadaniem systemu jest niedopuszczenie do upadłości banku, co powoduje, że funkcja gwarancyjna schodzi na drugi plan.

Specyfiką rozwiązań systemu japońskiego (mającego bardzo duże doświadczenie w stosowaniu instrumentów z zakresu restrukturyzacji instytucji kredytowych) jest to, że w ramach systemu nie wprowadza się rozwiązań służących wyłącznie bankom spółdzielczym, a banki te mogą korzystać z instrumentów, które system ma do dyspozycji wszystkich jego członków.

Bibliografia

- Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport roczny*, Warszawa 2009–2014.
- BVR, www.bvr.de/About_us/Our_protection_scheme [data dostępu: 31.05.2016].
- Demirguc-Kunt A., Kane E., Laeven L., *Deposit Insurance Database*, IMF Working Paper 2014, No. 14.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- Gospodarowicz M., *System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2015.
- Gostomski E., *Bankowość spółdzielcza w Niemczech: Gwarancje dla depozytów szyte na miarę*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2015, nr 1.
- International Association of Deposit Insurers, *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, 2014.
- Pawlikowski A., *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2010, nr 3 (42).
- Smaga P., *Panuropejski system gwarantowania depozytów – część II (propozycja konstrukcji)*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 1 (54).
- Szymczak R., *Informacja dotycząca zasad gwarantowania depozytów w systemie japońskim*, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 1 (43).
- Trzecińska A., *Rola funduszy gwarancyjnych w sieci bezpieczeństwa finansowego*, VIII Kongres Ryzyka Bankowego, Warszawa 2013.
- Zaleska M., *Nowa formuła pożyczek z FRBS*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2009, nr 1.
- Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2007, nr 1 (34).

Instruments Supporting the Cooperative Banking Sector in the Practice of Selected Deposit Guarantee Schemes

The subject of discussion in this paper is the problem of instruments used by deposit guarantee schemes aimed at supporting the cooperative banking sector, which is widely regarded as an important element of the financial system, because of the role it plays in financing the real economy. The aim of the article is to identify solutions that can be applied by selected deposit guarantee schemes in supporting cooperative banks. The study covers three systems: Polish, Japanese and German.

Instrumenty wspierające sektor banków spółdzielczych w praktyce wybranych systemów gwarantowania depozytów

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest problem instrumentów stosowanych przez systemy gwarancyjne, mających na celu wspieranie sektora banków spółdzielczych, który powszechnie jest uważany za ważny element systemu finansowego ze względu na rolę, jaką pełni w finansowaniu gospodarki realnej. Celem opracowania jest identyfikacja rozwiązań, jakie w zakresie wspierania banków spółdzielczych stosują wybrane systemy gwarantowania depozytów. Badaniem zostały objęte trzy systemy: polski, japoński i niemiecki.