

KIERUNKI ZMIAN ZASAD FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI GWARANCYJNO-POMOCOWEJ BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO*)

Kwestia zmian zasad finansowania działalności BFG wydaje się być jednym z najtrudniejszych zagadnień, z jakimi przychodzi się zmierzyć przy przygotowywaniu projektu zmiany ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wydaje się zatem, że nieprzypadkowo pomysłodawcy organizowania serii konferencji poświęconych zmianom w zasadach działania BFG postanowili ten temat uczynić przedmiotem dopiero ostatniego spotkania. O skali wyzwania w obszarze zmian w zasadach finansowania może świadczyć też fakt, że zmiany zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o BFG przygotowanym przez zespół ekspertów w 2004 r. tylko w niewielkim stopniu dotyczyły korekt zasad finansowania działalności BFG. Propozycje te miały przy tym zwykle charakter kosmetyczny, lub w niektórych wersjach ograniczały się do stworzenia prawnych możliwości zwiększenia obciążeń finansowych banków z tytułu funkcjonowania BFG. Także wielokrotne dyskusje na forum Zarządu Związku Banków Polskich nie doprowadziły dotychczas do wypracowania kompleksowej propozycji zmian zasad finansowania działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Stąd też przedstawione niżej tezy należy uznać za opracowanie autorskie, przygotowane w duży stopniu na podstawie dyskusji prowadzonych w Związku Banków Polskich.

Nie podlega dyskusji, że w przypadku każdej daniny o charakterze daniny publicznej, czy to podatkowej czy też quasi-podatkowej (taką jest przecież m.in. opłata roczna wnoszona do BFG), najważniejszym postulatem podmiotów, na których ciąży obowiązek jej ponoszenia, jest dążenie do minimalizacji wielkości tego rodzaju transferów. Nie inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku sektora bankowego. Tu także podstawowym postulatem jest dążenie do obniżenia obciążeń finansowych

*) Autor artykułu jest dyrektorem w Związku Banków Polskich.

banków, w tym też na rzecz BFG. Trzeba jednak przyznać, że bardzo często na problem finansowania BFG banki spoglądają znacznie szerzej, uwzględniając problem bezpieczeństwa całego sektora bankowego (ale nie bezpieczeństwa pojedynczego banku). Postulat ograniczenia wielkości obciążeń jest przy tym uzasadniany względami konkurencyjności banków działających w oparciu o polską ustawę Prawo bankowe w porównaniu z oddziałami banków zagranicznych i instytucji kredytowych, oraz z bankami zagranicznymi świadczącymi w Polsce usługi transgraniczne. Trzeba bowiem pamiętać, że współcześnie w wielu krajach Unii Europejskiej nie istnieją już opłaty, które banki muszą ponosić z tytułu funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów. Istnienie takiej różnicy w obciążeniach na rzecz systemu gwarantowania depozytów stawia banki w Polsce generalnie w gorszej pozycji konkurencyjnej. Trzeba jednak zaznaczyć, że wielkość obciążeń banków na rzecz BFG w 2004 r., zwłaszcza w porównaniu z wielkością sumy depozytów bankowych i wysokością wyników finansowych banków uzyskanych w tym samym okresie, nie powinna mieć znaczącego wpływu na niższą konkurencyjność polskich banków, zwłaszcza w warunkach utrzymywania się wyższych stóp procentowych i wyższej marży odsetkowej na rynku lokalnym.

Nie mniej istotnym uzasadnieniem dla minimalizacji obciążeń banków na rzecz BFG jest ocena bieżącej sytuacji finansowej BFG, kondycji sektora bankowego w Polsce i oceny sektora bankowego dotyczące przewidywanych potrzeb prowadzenia szerokiej działalności pomocowej przez BFG. W obecnych warunkach ekonomicznych trudno bowiem doszukiwać się uzasadnienia dla utrzymywania opłat na BFG przy aktualnym kształcie zadań i źródeł ich finansowania przez BFG. Tezę tę potwierdziła ubiegłoroczna dyskusja nad wysokością stawki opłaty rocznej na 2005 r. Także propozycje banków zmierzające do zmian niektórych zasad działania BFG, w tym ograniczenia zakresu tzw. autosancji w działalności pomocowej BFG, odejścia od pomocy w formie pożyczki na rzecz wprowadzenia możliwości zaangażowania kapitałowego BFG oraz wprowadzenia instytucji wygaszania działalności banku będącego w złej sytuacji finansowej, stanowią dodatkowe przesłanki na rzecz minimalizacji opłat rocznych banków zasilających fundusz pomocowy BFG.

Dążenie do minimalizacji opłat na rzecz BFG nie może jednak naruszać generalnego zobowiązania banków do ponoszenia wszystkich wydatków wynikających z obowiązku wypłaty kwot gwarantowanych depozytów w przypadku zaistnienia sytuacji niedostępności środków deponentów w jednym z banków objętych systemem gwarantowania depozytów. Ten rodzaj opłat jest ponoszony w formie *ex post* – po zaistnieniu przyczyny uzasadniającej wypłatę kwot gwarantowanych – i stąd nie budzi tak dużych emocji – tym bardziej, że od momentu ostatniej wypłaty kwot gwarantowanych ze środków pobranych z banków upłynęło już kilka lat.

Istnienie dualnego systemu opłat ponoszonych przez banki na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest pochodną istnienia dwóch podstawowych funkcji, które ma realizować BFG i innego dotychczas podejścia do problemu sposobu finansowania obu rodzajów działalności. W moim przekonaniu zapisy dyrektywy Unii Euro-

pejskiej z dnia 30 maja 1994 r. dotyczącej systemów gwarantowania środków pieniężnych nie zawierają ograniczeń dotyczących konieczności istnienia odrębnych funduszy. W preambule do dyrektywy mówi się jedynie, że koszty finansowania systemów gwarantowania depozytów muszą być zasadniczo ponoszone przez instytucje kredytowe i zdolność finansowania tych zobowiązań musi pozostawać w odpowiednim stosunku do ich zobowiązań. Jedynie państwa członkowskie lub ich odpowiednie organy nie mogą się czynić odpowiedzialnymi za deponentów. Dalszych ograniczeń dotyczących zasad finansowania systemów gwarantowania depozytów nie ma w treści dyrektywy Unii Europejskiej. Stąd też istnieją formalne możliwości dla wprowadzenia bardziej zasadniczych zmian w zasadach finansowania różnych obszarów działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wyjątkiem w tym zakresie może być wyłącznie brak możliwości finansowania wypłat kwot gwarantowanych ze środków pozyskanych przez BFG z Narodowego Banku Polskiego, choć w moim przekonaniu dotyczy to wyłącznego finansowania przez bank centralny wypłat kwot depozytów gwarantowanych, a nie współudziału w finansowaniu wypłat dokonywanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Pożądane zmiany w zasadach finansowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce można postrzegać w krótszej i dłuższej perspektywie. To rozróżnienie horyzontu czasowego wynika zarówno z możliwego zakresu korekt obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych, jak i zmian, jakie mogą zachodzić na rynku usług bankowych w Polsce w najbliższych latach. Wśród rozwiązań instytucjonalnych należy wymienić niezmienny dotychczas kształt wspomnianej dyrektywy Unii Europejskiej oraz utrzymywanie w Polsce systemu waluty krajowej. Zmiana dyrektywy UE będąca wynikiem zapoczątkowanych właśnie prac roboczych oraz przystąpienie Polski do Unii Walutowo-Gospodarczej z pewnością zmienią warunki funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów. O ile trudno dziś przewidzieć finalne kierunki zmian i skutki modyfikacji ustawodawstwa unijnego, o tyle wstąpienie Polski do strefy euro będzie oznaczało kres możliwości współfinansowania działalności BFG przez Narodowy Bank Polski. Także zmiany zachodzące na rynku bankowym w Polsce, w tym większe otwarcie polskiego rynku usług na konkurencję międzynarodową, mogą powodować że wszelkie wyliczenia finansowe stanowiące uzasadnienie proponowanych zmian zasad finansowania BFG mogą okazać się mało praktyczne. Niektóre z tych zmian będą miały charakter długotrwały i zawsze trzeba będzie podejmować decyzje o zmianie zasad działania BFG w warunkach niepewności zakresu zmian zachodzących na rynku usług bankowych, inne mogą mieć większe natężenie w najbliższym okresie. Te ostatnie mogą być zwłaszcza spowodowane jeszcze stosunkowo krótkim okresem, jaki upłynął od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i wprowadzenia istotnych zmian w zasadach prowadzenia działalności bankowej w Polsce przez zagraniczne instytucje kredytowe. Z drugiej strony korzystną okazją dla podjęcia obecnie procesu zmian jest trwający okres dobrej koniunktury dla sektora bankowego w Polsce i mniejsze bieżące potrzeby finansowania zadań będącym przedmiotem podstawowej działalności BFG w najbliższych latach.

Na skutek powyższych uwarunkowań zasadne wydaje się wydzielenie dwóch okresów zmian. W krótszym okresie warta utrzymania jest zasada współfinansowania działalności BFG ze strony Narodowego Banku Polskiego. Zgoda banku centralnego na dalszy współdziałanie w finansowaniu BFG będzie tylko wówczas miała praktyczny wymiar, jeśli w najbliższych latach banki będą również ponosić opłaty na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wynika to z ustawowej zasady, że NBP wnosi do BFG opłatę stanowiącą 50% opłaty rocznej. Zasada współodpowiedzialności banku centralnego i banków komercyjnych w finansowaniu działalności BFG nie powinna być zmieniana. Także wysoki poziom zysków banków w 2004 roku oraz spodziewane dobre wyniki finansowe w bankach w najbliższych latach wskazują na celowość przekazywania przez banki pewnych kwot – niezbyt wysokich – do BFG z tytułu opłaty rocznej. Biorąc jednak pod uwagę, że w aktualnych warunkach ekonomicznych BFG trudno znaleźć logiczne uzasadnienie dla poboru opłaty rocznej przez BFG w następnych latach, można zaproponować przejściowe rozwiązanie, w którym kwoty niewykorzystanej przez BFG opłaty od banków zasiląby po zakończeniu roku kalendarzowego dodatkowy – ustawowo powołany – fundusz w BFG: rezerwy fundusz ochrony środków gwarantowanych. W przypadku ogłoszenia upadłości banku, środki potrzebne na wypłatę kwot gwarantowanych depozytów pochodziłyby, w pierwszej kolejności, ze środków odzyskanych poprzednio przez BFG z masy upadłości, a następnie z rezerwowego funduszu ochrony środków gwarantowanych. W następnej kolejności mogłaby być wykorzystana część (np. 30%) wolnych środków będących aktualnie w dyspozycji BFG na rachunku funduszu pomocowego. Dopiero w przypadku utrzymującego się nadal braku środków finansowych, niezbędnych do sfinansowania wypłaty gwarantowanych depozytów, uruchamiana byłaby procedura ciążenia środków od banków na fundusz ochrony środków gwarantowanych i pozostałe środki potrzebne na wypłatę depozytów pochodziłyby z tego źródła.

Zaproponowane rozwiązanie miałyby kilka zalet. Przede wszystkim uzasadnione byłoby wówczas dalsze wnoszenie opłat rocznych przez banki na rzecz BFG, zwłaszcza w okresie lepszej koniunktury w sektorze bankowym. Zastosowanie proponowanego odejścia od pomocy w formie zwrotnej na rzecz pomocy kapitałowej powinno dodatkowo zmniejszyć zapotrzebowanie na środki funduszu pomocowego. Stąd też jest wskazane inne uzasadnienie dla kontynuacji poboru opłat. Inną ważną zaletą byłoby, że Narodowy Bank Polski efektywnie nadal wspomagałby proces kapitalizacji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Częściowe połączenie funduszu pomocowego z funduszem ochrony środków gwarantowanych zmniejszyłoby natomiast obawy banków, że środki z tytułu opłaty zostaną nieefektywnie wykorzystane w postaci udzielenia wysokich kwot pomocy bankom będącym w złej sytuacji finansowej – zwłaszcza w sytuacji, gdy część banków kwestionuje zasadność rozwoju tej formy aktywności BFG. Obawy te dodatkowo zmniejszyłyby się, gdyby nastąpiły istotne zmiany w strukturze osobowej Rady BFG dostosowujące w większym stopniu skład tego organu do proporcji wpłat wnoszonych do BFG przez różne podmioty. W końcu, powołanie funduszu rezerwowego i możliwość wykorzystania części środków fundu-

szu pomocowego na wypłatę kwot gwarantowanych depozytów powodowałyby zmniejszenie obciążeń banków w momencie ogłoszenia niedostępności środków w jednym z banków. Nie pojawiłaby się groźba, która istniała już w przeszłości, że w jednym roku banki będą musiały ponieść wysokie obciążenie z tytułu opłaty rocznej (na potrzeby finansowania działalności pomocowej), a jednocześnie istnieje ryzyko konieczności zasilenia funduszu ochrony środków gwarantowanych po ogłoszeniu upadłości jednego z banków.

W kontekście wnoszenia opłat rocznych warto podkreślić, że Zarząd Związku Banków Polskich stanął na stanowisku, że oddziały instytucji kredytowych działające na terenie Polski, których depozyty nie są w ogóle objęte systemem gwarantowania depozytów obowiązującym w Polsce, nie powinny ponosić żadnych opłat związanych z funkcjonowaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w tym opłaty rocznej.

W związku z proponowanym rozszerzeniem niektórych form aktywności BFG postuluje się, aby wygaszanie działalności banku w złej sytuacji ekonomicznej było finansowane ze środków funduszu ochrony środków gwarantowanych, jako działalność rozłożona wprawdzie w czasie, ale zbliżona swym charakterem do wypłaty kwoty gwarantowanych depozytów po ogłoszeniu upadłości banku. W przypadku finansowania wygaszania działalności banku z pewnością trudniej będzie określić kwotę potrzebnego zasilenia tego funduszu przez banki. Nie można też wykluczyć, że z powodu tych trudności przeznaczenie środków na finansowanie wygaszania działalności tego samego banku następowałoby dwukrotnie. Jednak kwota pozyskana od banków musiałaby być mniejsza niż kwota gwarantowanych depozytów (zasada mniejszego kosztu) i w dużym stopniu pomoc miałyby charakter przejściowy, skutkujący poprawą płynności banku, którego działalność jest wygaszana. Do tej formy miałyby jednak również zastosowanie zasada, że w pierwszej kolejności wykorzystywane są na ten cel środki z rezerwowego funduszu ohotny środków gwarantowanych. Kwestią dyskusyjną jest, czy po odzyskaniu środków przez BFG po zakończeniu procesu wygaszania działalności, powinny one być zwracane bankom, miałyby zasilić rezerwowy fundusz ochrony środków gwarantowanych, czy też powinno zostać wybrane rozwiązanie pośrednie.

Nowe formy działalności pomocowej, w tym zaangażowanie kapitałowe BFG w bankach, powinny być oczywiście finansowane z funduszu pomocowego. Jedną zasadniczą zmianą ustawową musi być wówczas dopuszczenie prawnej możliwości ponoszenia przez BFG uzasadnionych strat w wyniku prowadzenia takiej działalności.

W dłuższej perspektywie powinny nastąpić dalsze zmiany w zasadach finansowania działalności BFG. Częściowo będą one skutkiem przyjętych zmian prawnych na terenie Unii Europejskiej. Jednym z zasadniczych problemów będzie kwestia wyboru docelowego systemu gwarantowania depozytów: czy ma to być system typu *ex post* czy *ex ante*. Opowiadałbym się za stworzeniem systemu *ex ante*, który pozwala na gromadzenie większych środków finansowych w okresach lepszej koniunktury i na mniejsze obciążenia banków w gorszym okresie ich aktywności. Przyjęcie tego

rozwiązania powinno w dłuższym okresie łagodzić napięcia związane z finansowaniem działalności BFG.

Przyjęcie modelu *ex ante* powinno być związane z definitywnym zakończeniem okresu pobierania przez BFG opłat rocznych od banków. To oczywiście rodzi problem znalezienia alternatywnego źródła finansowania funduszu pomocowego. Wydaje się wprawdzie, że wyposażenie tego funduszu powinno być wówczas wystarczające na pokrycie kosztów działalności pomocowej. Niemniej jednak istnieje potrzeba znalezienia alternatywnego rozwiązania w zakresie ewentualnego pozyskania dodatkowych środków do tego funduszu.

Wracając do problemu tworzenia systemu gwarantowania depozytów typu *ex ante*, trzeba podkreślić, że wszystkie zainteresowane strony powinny określić docelowe rozmiary środków, jakimi powinien dysponować BFG i osiągnięcie tego pułapu środków powinno kończyć zasilanie BFG przez banki.

Kwestia określenia docelowego poziomu funduszy typu *ex ante* jest niezwykle trudna, ponieważ dotychczas nie ma żadnego teoretycznego uzasadnienia, które przesądzałyby o optymalnym poziomie zgromadzonych środków w różnych warunkach instytucjonalnych, makroekonomicznych i kondycji sektora bankowego. Wydaje się, że poziom środków w granicach 1,5%–2% kwoty depozytów gwarantowanych przez BFG jest optymalnym poziomem, biorąc pod uwagę wielkość funduszu przyjmowaną w innych krajach Unii Europejskiej. Pierwszym przyczynkiem do tworzenia systemu *ex ante* w Polsce byłoby powstanie rezerwowego funduszu ochrony środków gwarantowanych. Po podjęciu decyzji o wprowadzeniu zasad gromadzenia środków w formie *ex ante*, środki rezerwowego funduszu ochrony środków gwarantowanych zasiliłyby w całości nowy fundusz.

Niezwykle ważne będzie w przyszłości przyjęcie racjonalnej drogi dochodzenia do wyznaczonego docelowego poziomu funduszu. Biorąc pod uwagę wielkość potencjalnych obciążeń sektora bankowego, okres ten powinien być stosunkowo długi, a poziom corocznych obciążeń ze strony banków nie powinien być dużo wyższy od stosowanego obecnie poziomu opłaty rocznej. Należy bowiem pamiętać, że wpłaty na rzecz budowy systemu *ex ante* będą wnosić już wyłącznie banki. Konieczne będzie także wprowadzenie zmiany, która umożliwiałaby zaliczanie tej nowej opłaty do kosztów dla celów obliczenia wysokości podatku dochodowego, płaconego przez banki.

Osobną kwestią jest przyjęcie optymalnej podstawy naliczania opłaty. Bazą dla wyliczenia opłaty mogą być fundusze własne banków, wielkość depozytów bankowych, wielkość depozytów objętych gwarancjami BFG lub kilka tych podstaw przyjętych jednocześnie w hybrydowej postaci. Wydaje się, że najbardziej racjonalnym byłoby przyjęcie modelu mieszanego, w którym i wielkość funduszy i kwota depozytów miałyby podobny wpływ na wielkość wnoszonej opłaty. Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której z punktu widzenia opłat na BFG faworyzowane byłyby banki, które nie specjalizują się w bankowości detalicznej lub banki o słabym wyposażeniu kapitałowym. Trzeba jednak pamiętać, że przyjęte rozwiązanie musi być skorelowane z wprowadzanymi zmianami regulacyjnymi dotyczącymi nowych wy-

mogów kapitałowych stawianych wobec banków. Jednocześnie potrzebne jest dokonanie rzetelnej analizy, jakie skutki dla poszczególnych banków rodziłoby przyjęcie zmienionej podstawy naliczania wpłat na rzecz BFG.

W kontekście wysokości opłat wnoszonych przez poszczególne banki, interesującą kwestią są prace prowadzone w niektórych krajach w zakresie dywersyfikacji stawki opłaty w zależności od poziomu ryzyka generowanego przez bank. Od takich badań nie można uciekać także w Polsce. Wydaje się, że zasadniczy problem polega na znalezieniu mierzalnych cech sytuacji banku, które pozwoliłyby na uznanie jednego banku za bardziej narażony na ryzyko i określenie, czy ten bank prowadzi bardziej ryzykowną działalność od średniej wielkości ryzyka występującego w całym sektorze bankowym. Być może warto byłoby w tym zakresie wykorzystać doświadczenia BFG w dziedzinie oceny banków pod względem wielkości ryzyka generowanego dla systemu gwarantowania depozytów. Trzeba jednak mieć również świadomość, że podawanie takich informacji do publicznej wiadomości może powodować istotne zaburzenia na rynku finansowym. Pochopne decyzje klientów mogą bowiem przyczyniać się do szybkiej destabilizacji sytuacji na rynku i potrzeby szerszego wypełnienia przez system gwarantowania depozytów swojego podstawowego zadania – wypłaty kwot gwarantowanych depozytów.

Przyjmowanie jako podstawy zróżnicowania stawki opłaty dla banków wyłącznie poziomu współczynnika wypłacalności banku jest, moim zdaniem, rozwiązaniem uproszczonym i nieadekwatnym do faktycznego poziomu ryzyka ponoszonego przez bank. Powstaje też pytanie, jakiej części populacji banków powinny dotyczyć wyższe stawki. Po pierwsze, ważna jest odpowiedź na pytanie, jak duża byłaby to grupa banków, a po drugie, jaki rodzaj banków kwalifikowałby się do zastosowania wyższej stawki. Jeśli bowiem dotyczyć to będzie niemal wyłącznie banków specjalizujących się w świadczeniu usług bankowych na rzecz społeczności lokalnych, to trzeba wówczas zapytać o makroekonomiczny sens takiej dywersyfikacji obciążeń. Podobnie zatem, jak w przypadku zmiany podstawy naliczenia wpłaty, potrzebne jest dokonanie badań symulacyjnych określających wpływ proponowanych rozwiązań na rozkład obciążeń poszczególnych banków z tytułu wpłat na Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Na koniec pragnę zaznaczyć, że stworzenie w Polsce systemu gwarantowania depozytów typu *ex ante* nie zmniejsza problemu potrzeby istnienia instytucji pożyczkodawcy ostatniej szansy. Nie można bowiem ludzić się, że system *ex ante* rozwiąże ten problem. Zgromadzone w ten sposób środki nadal będą niewystarczające dla dostatecznej ochrony rynku w przypadku powstania poważnych trudności finansowych w jednym z większych banków działających w Polsce. Dlatego też z punktu widzenia stabilności polskiego systemu finansowego ważne jest istnienie takiej instytucji niezależnie od docelowego rozwiązania przyjętego w zakresie sposobu funkcjonowania i finansowania działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.