

# **CELOWOŚĆ I KIERUNKI ZMIAN ZAKRESU GWARANCJI DEPOZYTÓW W POLSCE W UKŁADZIE PRZEDMIOTOWYM I PODMIOTOWYM<sup>\*)</sup>**

## **Wprowadzenie**

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym uchwalona w grudniu 1994 roku w znacznej mierze była zbieżna z wymogami unijnymi z uwagi m.in. na fakt, że Sejm uchwalał ją w kilka miesięcy po przyjęciu przez Komisję i Parlament Europejski Dyrektywy określającej podstawowe warunki, jakim powinny odpowiadać systemy gwarantowania depozytów w państwach Unii. Nastąpiło zatem sprzężenie prac nad polskim systemem gwarantowania z prawodawstwem europejskim. Jednak nie można było stworzyć ustawy regulującej system gwarantowania depozytów w Polsce bez uwzględnienia uwarunkowań polskiego systemu bankowego u progu rodzącej się gospodarki wolnorynkowej. Nie bez znaczenia dla przyjętych rozwiązań systemowych miał kryzys, jaki ujawnił się w sektorze bankowym, i pierwsze upadłości banków.

Doświadczenia zdobyte w początkowym okresie działalności Funduszu pozwoliły na dokonanie niezbędnych zmian przepisów ustawy o BFG już w 1997 roku. Zmieniająca się sytuacja w systemie bankowym, m.in. na skutek fuzji i przejęć banków zagrożonych upadłością, powodowała potrzebę dokonywania kolejnych zmian ustawy. Ostatnia nowelizacja, która miała miejsce w 2001 roku – wobec zbliżającego się terminu wejścia Polski do Unii Europejskiej – pozwoliła na pełne dostosowanie polskiego systemu gwarantowania depozytów do standardów określonych w Dyrektywie 94/19.

Efekty dziesięcioletniej działalności Funduszu potwierdziły trafność przyjętych rozwiązań systemowych. Skuteczność podejmowanych w tym okresie działań wy-

---

<sup>\*)</sup> Autorka artykułu jest Członkiem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Niniejszy artykuł przedstawia poglądy autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

nikała m.in. z ustawowej możliwości realizowania – przy zachowaniu zasady mniejszego kosztu – obok funkcji gwarantowania depozytów również działalności pomocowej mającej na celu niedopuszczanie do upadłości banków. Te rozwiązania – moim zdaniem – powinny zostać utrzymane w przyszłości, co nie wyklucza celowości prowadzenia prac nad dalszym doskonaleniem systemu gwarantowania depozytów w Polsce, zwłaszcza w świetle doświadczeń wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej i integracji polskiego rynku finansowo-bankowego z rynkiem europejskim.

### **Uczestnicy systemu gwarantowania depozytów w Polsce**

System gwarantowania depozytów obejmuje na jednolitych zasadach banki utworzone w Polsce w formie spółek akcyjnych, banki spółdzielcze oraz banki państwowe. Ustawa – Prawo bankowe określa te podmioty terminem „banki krajowe”.

Do 1 maja 2004 roku uczestnikami systemu były banki krajowe i oddziały banków zagranicznych, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 roku do polskiego systemu gwarantowania nie należą oddziały banków mających siedzibę w państwie będącym członkiem Unii Europejskiej, a wykonujące czynności bankowe na terenie naszego kraju. Gwarancjami nie są też objęte wierzytelności wobec tych banków wynikające z usług świadczonych w Polsce transgranicznie – czyli bez otwierania własnych placówek. Wynika to z zasady obowiązującej w państwach Unii Europejskiej, zgodnie z którą gwarancje systemów państw macierzystych rozciągają się na ich oddziały działające w innych krajach Wspólnoty, w tym na czynności wykonywane w tych krajach bez otwierania własnych placówek. Jednocześnie ustawa o BFG przewiduje, że oddziały banków mających siedzibę w państwach członkowskich Unii wykonujące działalność w Polsce, w przypadkach gdy w państwach tych kwota środków gwarantowanych jest niższa niż obowiązująca w naszym kraju – mogą, w celu podwyższenia tej kwoty, przystępować do systemu funkcjonującego w Polsce.

W przypadku oddziałów banków utworzonych poza Unią Europejską, to są one obowiązane należeć do polskiego systemu gwarantowania z tym, że ustawa przewiduje zwolnienie takiego oddziału z uczestnictwa w naszym systemie, w przypadku gdy oddziały te są uczestnikami takiego systemu gwarantowania depozytów, który zapewnia gwarantowanie na poziomie co najmniej takim jak obowiązujący w Polsce. Można postawić pytanie, czy w aktualnej sytuacji nie należałoby rozważyć koncepcji poszerzenia grona uczestników polskiego systemu gwarantowania, zwłaszcza wobec podjęcia prac nad nową ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Rozpatrując merytoryczne, organizacyjne i techniczne możliwości pełnienia przez Fundusz funkcji gwarancyjnej wobec uczestników innych segmentów sektora finansowego, takich jak np.:

- ❖ fundusze inwestycyjne,
- ❖ domy maklerskie,

❖ Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, można stwierdzić, że zarówno potencjał intelektualny, jak i wieloletnie doświadczenia pracowników BFG pozwalałyby na realizowanie takich zadań. Analizując jednak aktualnie obowiązujące przepisy regulujące ochronę uczestników funduszy inwestycyjnych, obowiązkowy system rekompensat dla inwestorów prowadzony przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych oraz ubezpieczenie oszczędności członków Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych do wysokości 22 500 euro, nie wydaje się obecnie możliwe wychodzenie z systemem gwarantowania przez BFG poza sektor bankowy. Nie można jednak wykluczyć w przyszłości zmian w tym zakresie, ale mogą one być wywołane bardziej działaniami Unii Europejskiej wynikającymi z rozwoju jednolitego rynku finansowego niż z inicjatywy instytucji działających w Polsce.

### Poziom gwarancji

Analizując poziom gwarancji, należy podkreślić, że Polska konsekwentnie i w stosunkowo szybkim tempie osiągnęła minimalną wysokość wymaganą Dyrektywą Unii Europejskiej. Ścieżkę dojścia obrazuje poniższa tabela.

Rok	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Maksymalny poziom w ECU/EUR	3000	4000	5000	8000	11 000	15 000	18 000	22 500

Aktualnie obowiązujący limit gwarancyjny wynosi 22 500 euro, z czego:

- ❖ do równowartości w złotych 1000 euro wypłacana jest kwota odpowiadająca 100% środków gwarantowanych,
- ❖ a w zakresie przekraczającym równowartość w złotych kwoty 1000 euro – do równowartości 22 500 euro wypłacana jest kwota odpowiadająca 90% środków gwarantowanych.

Należności deponenta w stosunku do banku pochodzące z wszystkich tytułów prawnych przysługujących deponentowi w stosunku do upadłego banku są sumowane, a następnie kompensowane ze zobowiązaniami deponenta wobec banku.

Obecnie nie zachodzi potrzeba zwiększenia poziomu gwarancji. W przypadku polskiego systemu gwarantowania depozytów przeciętne saldo na rachunku klienta, które można utożsamiać z przeciętnym poziomem depozytów, wynosi ok. 1,5 tys. euro, a podniesienie poziomu gwarancji nie zmieniłoby faktycznej ochrony deponentów, którzy w większości utrzymują w bankach oszczędności o znacznie niższej wartości. Dodatkowym argumentem za utrzymaniem dotychczasowego poziomu gwarancji w przypadku Polski jest to, że minimalny poziom gwarancji określony Dyrektywą przekracza ok. 4-krotnie polski PKB per capita. Zasadne jest również niezno-

szenie współodpowiedzialności deponenta i utrzymanie mechanizmu koasekuracji, którego maksymalny poziom został określony w Dyrektywie w wysokości 10%.

### Przedmiotowy zakres gwarancji

Gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego objęte są:

- ❖ środki pieniężne zgromadzone na imiennych rachunkach bankowych zarówno w złotych, jak i w walutach obcych,
- ❖ należności wynikające z innych czynności bankowych potwierdzone imiennymi dokumentami wystawionymi przez bank,
- ❖ kwoty, o których mowa w art. 55 ust. 1 oraz art. 56 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, o ile stały się wymagalne przed dniem zawieszenia działalności banku (kwoty wydatkowane na koszty pogrzebu posiadacza rachunku oraz dyspozycje wkładem oszczędnościowym na wypadek śmierci).

### Podmiotowy zakres gwarancji

Gwarancjami polskiego systemu gwarantowania objęte są depozyty:

- ❖ osób fizycznych,
  - ❖ osób prawnych,
  - ❖ jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, o ile posiadają zdolność prawną,
  - ❖ szkolnych kas oszczędności,
  - ❖ pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych,
- zgromadzone w banku na wszystkich rachunkach przez tego samego deponenta.

Zgodnie z dyrektywą unijną ustawodawstwo poszczególnych krajów wyłącza spod ochrony gwarancyjnej określone grupy depozytów (wymienione w art. 2, tj. depozyty dokonane przez inne instytucje kredytowe, w ich własnym imieniu i na ich własny rachunek; wszystkie instrumenty, które wchodziłyby w zakres pojęcia „środki własne” oraz depozyty związane z transakcjami prania brudnych pieniędzy), a inne kategorie zawarte w aneksie I (w liczbie 14) mogą, ale nie muszą być wyłączone. Wyłączenia fakultatywne obejmują:

1. Depozyty instytucji finansowych w rozumieniu art. 1 ust. 6 Dyrektywy 89/646/EWG;
2. Depozyty przedsiębiorstw ubezpieczeniowych;
3. Depozyty państwa oraz urzędów administracji centralnej;
4. Depozyty organów regionalnych i lokalnych;
5. Depozyty zbiorowych funduszy inwestycyjnych;
6. Depozyty funduszy rentowych i emerytalnych;

7. Depozyty członków rady administracyjnej, kierowników przedsiębiorstwa, wspólników osobiście odpowiedzialnych, osób posiadających co najmniej 5% kapitału instytucji kredytowej, osób, którym powierzono kontrolę dokumentów rachunkowych instytucji kredytowej, i deponentów, którym powierzono podobne funkcje w innych spółkach tej samej grupy przedsiębiorstw;
8. Depozyty bliskich krewnych oraz osób trzecich, które działają na rachunek deponentów;
9. Depozyty innych spółek tej samej grupy przedsiębiorstw;
10. Depozyty nieimienne;
11. Depozyty, do których deponent otrzymał na indywidualnej podstawie z instytucji kredytowej odsetki i inne korzyści finansowe, które przyczyniły się do pogorszenia sytuacji finansowej tej instytucji kredytowej;
12. Obligacje wydane przez instytucję kredytową i zobowiązania wynikające z przyjęć własnych weksli akceptowanych oraz weksli własnych;
13. Depozyty w walutach innych niż:
  - waluta jednego z państw członkowskich,
  - ECU/EURO;
14. Depozyty spółek, które są tak duże, że przewidziana możliwość sporządzenia skróconego bilansu, zgodnie z przepisami art. 11 czwartej Dyrektywy Rady 78/660/EWG z 25 lipca 1978 roku opartej na art. 54 ust. 3 lit. g) umowy dotyczącej rocznego sprawozdania finansowego określonej formy prawnej spółek, nie jest brana pod uwagę.

W Polsce, zgodnie z katalogiem wyłączeń fakultatywnych spod gwarancji wyłączone są środki zgromadzone na rachunkach bankowych przez:

- ❖ Skarb Państwa,
- ❖ banki,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 28 lipca 1990 r. – o działalności ubezpieczeniowej,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 30 kwietnia 1993 r. – o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 27 maja 2004 r. – o funduszach inwestycyjnych,
- ❖ podmioty działające na podstawie ustawy z 28 sierpnia 1997 r. – o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
- ❖ jednostki nieuprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat,
- ❖ akcjonariusze banku posiadający w dniu zawieszenia działalności banku pakiet co najmniej 5% akcji,

- ❖ członkowie zarządu i rady nadzorczej banku oraz osoby pełniące funkcje dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów, a także dyrektorzy i zastępcy dyrektorów oddziałów.

Zdaniem Funduszu zakres wyłączeń zawartych w Dyrektywie oraz w aneksie I w zasadzie nie wymaga zmian, poza potrzebą poszerzenia aneksu o wyłączenie również konglomeratów finansowych.

### System gwarantowania depozytów po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej

W końcu 2004 roku Komisja Europejska rozpoczęła prace studialne, które mają doprowadzić do nowelizacji prawa wspólnotowego, a w konsekwencji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Zmiany te będą miały na celu uwzględnienie wszystkich kwestii związanych m.in. z działalnością transgraniczną banków, a tym samym rozwiązanie problemu gwarantowania depozytów w grupach ponadnarodowych. Komisja Europejska rozpoczęła prace nad tym zagadnieniem oraz przeglądem postanowień wynikających z Dyrektywy 94/19, powołując w tym celu specjalną grupę roboczą z udziałem m.in. przedstawicieli Polski, i zamierza w 2005 roku przedstawić projekt nowych uregulowań. Zakres dokonywanego przeglądu obejmuje następujące kwestie:

- ❖ poziomowi gwarancji,
- ❖ definicji depozytu,

	Kraj pochodzenia	Liczba notyfikacji
1.	Czechy	1
2.	Cypr	2
3.	Dania	2
4.	Holandia	2
5.	Węgry	2
6.	Włochy	2
7.	Francja	3
8.	Luksemburg	3
9.	Irlandia	5
10.	Niemcy	13
11.	Austria	14
12.	Wielka Brytania	21

- ❖ dopełnienia gwarancji (topping up),
- ❖ zasad finansowania systemów i związanych z tym zagadnień dotyczących stabilności i konkurencyjności,
- ❖ odpowiedzialności kraju macierzystego i goszczącego, wymianę informacji i procedury zarządzania kryzysowego.

W okresie, który minął od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, 70 banków z krajów członkowskich złożyło w Komisji Nadzoru Bankowego notyfikacje o planach rozpoczęcia działalności transgranicznej w Polsce. Są to banki z następujących krajów (tabela).

Jednocześnie podjęły działalność oddziały banków zagranicznych z terenu Unii. Są to:

- ❖ Societe Generale S.A. Oddział w Polsce,
- ❖ Svenska Handelsbanken AB S.A. Oddział w Polsce,

- ❖ Sygma Banque Societe Anonyme (S.A.). Oddział w Polsce,
- ❖ Jyske Bank A/S S.A. Oddział w Polsce.

Pojawił się więc problem zapewnienia ochrony polskim deponentom będącym stroną w operacjach transgranicznych lub korzystającym z usług oddziałów banków zagranicznych. Dyrektywa 94/19 w art. 9 postanawia, iż każda instytucja kredytowa ma obowiązek dostarczenia swoim faktycznym, jak i potencjalnym deponentom informacji niezbędnych do zidentyfikowania systemu gwarantowania, do którego należy instytucja kredytowa wraz z oddziałami działającymi na obszarze Wspólnoty, oraz do podania warunków odszkodowania i wymogów formalnych związanych z jego otrzymaniem na prośbę klienta. Dyrektywa wskazuje także na zapewnienie przystępnej formy informacji w języku urzędowym państwa członkowskiego, w którym został utworzony oddział instytucji kredytowej. Informacja dla klientów powinna zawierać przepisy dotyczące systemu gwarantowania z wysokością i zakresem gwarancji. Wydaje się jednak, że wypełnienie obowiązków informacyjnych wobec klientów oddziałów banków zagranicznych tylko w pewnym stopniu eliminuje problemy wynikające z korzystania z usług tych banków. Wobec występowania istotnych różnic zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym gwarancji, a także wysokości kwot gwarantowanych w poszczególnych krajach, zachodzi potrzeba pilnego uregulowania tych kwestii.

Kluczową sprawą wydaje się być edukacja społeczeństwa mająca na celu zwiększenie świadomości w zakresie przysługujących praw, jak i konsekwencji wynikających z braku ochrony ze strony polskiego systemu gwarantowania. Z tych względów niezbędne jest zunifikowanie zasad ochrony w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Deponent powinien mieć pewność, że korzystając z usług w innych bankach, będzie miał zagwarantowany poziom gwarancji przynajmniej taki, jak w Polsce.

Do czasu zakończenia prac nad modyfikacją Dyrektywy 94/19 konieczne może się okazać wystąpienie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do instytucji gwarantujących depozyty krajów, których banki rozpoczną działalność w Polsce, z propozycją zawarcia stosownych porozumień regulujących zasady gwarantowania depozytów dla polskich deponentów korzystających z usług banków zagranicznych, zmierzającą do wykorzystania możliwości dopełnienia gwarancji.

Niezbędne jest, aby w pracach dotyczących dostosowania przepisów do zmieniających się warunków na europejskim rynku finansowym brali udział wszyscy regulatorzy i uczestnicy sieci bezpieczeństwa finansowego w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia w Polsce sytuacji kryzysowych mogących skutkować utratą zaufania do systemu gwarantowania depozytów.