

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY – POTRZEBY EWOLUCJI DZIAŁALNOŚCI GWARANCYJNEJ I POMOCOWEJ W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ OSTATNICH LAT^{*)}

Dziesiąta rocznica działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego skłania do refleksji na temat zakresu działalności tej instytucji i pożądaných kierunków modyfikacji form aktywności systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że środowisko bankowe także wielokrotnie wcześniej wyrażało liczne poglądy i postulaty dotyczące potrzebnych kierunków zmian funkcjonowania BFG. Niektóre z tych propozycji zostały zrealizowane już w minionych latach, innym trudno jest zyskać akceptację pozostałych partnerów uczestniczących w pracach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Przedmiotem drugiego seminarium będącego forum dyskusji nad pożądanymi kierunkami zmian ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym lub kształtem nowej ustawy jest działalność gwarancyjna i pomocowa. Następne seminarium ma być poświęcone kwestii zasad finansowania działalności BFG. Zaproponowany przez organizatorów podział tematów tych spotkań wydaje się utrudniać lub też... ułatwiać dyskusję na temat zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Z jednej strony trudno mówić odpowiedzialnie o jakimkolwiek przedsięwzięciu, jeśli równocześnie nie dyskutuje się problemu zasad sfinansowania najlepszego choćby projektu. Taka sama logika musi odnosić się do działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Trzeba mieć świadomość, że przedstawienie każdej propozycji rozszerzenia zakresu działania BFG będzie oznaczać pytanie o źródło finansowania tych zadań. I wówczas biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, można stwierdzić, że ciężar ten poniosą banki – okresowo także Narodowy Bank Polski. Oba wymienione rodzaje podmiotów nie są skłonne do przekazywania nadmiernych środ-

^{*)} Autor artykułu jest dyrektorem w Związku Banków Polskich.

ków finansowych do dyspozycji BFG, stąd też bardziej trzeba mówić w tym kontekście o modyfikacji aktualnych zadań gwarancyjnych i pomocowych BFG niż o ich rozszerzaniu.

Z drugiej strony dyskusja na temat zakresu działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego bez kontekstu poszukiwania źródeł finansowania tej aktywności pozwala na bardziej swobodną dyskusję na temat idealnego kształtu systemu gwarantowania depozytów jako jednego z kluczowych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego.

W Polsce – wzorem niektórych innych krajów – od początku funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów przyjęto założenie, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma pełnić dwie podstawowe funkcje: gwarancyjną i pomocową. Mimo iż są to zadania w pewnym stopniu komplementarne, to z racji swojej specyfiki wymagają one generalnie odrębnej analizy.

Działalność gwarancyjna jest najważniejszym rodzajem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Realizacja tego zadania była przyczyną powołania tej instytucji do życia i kwestia gwarantowania depozytów jest stosunkowo precyzyjnie uregulowana w Dyrektywie Unii Europejskiej w sprawie gwarantowania depozytów. Działalność gwarancyjna nie była też nigdy przedmiotem krytyki ze strony środowiska bankowego. Zwracano uwagę, że realizacja tej funkcji służy podniesieniu bezpieczeństwa i stabilności całego sektora bankowego. Mimo iż sposób finansowania tej działalności polega na ponoszeniu finansowego ciężaru wypłaty kwot gwarantowanych depozytów przez banki dobrze zarządzane, a wypłata środków trafia do klientów banków źle zarządzanych, sektor bankowy uznaje istotne korzyści istnienia systemu gwarantowania depozytów, zwłaszcza w postaci zmniejszenia ryzyka wystąpienia sytuacji „domina” – przenoszenia się trudności finansowych na banki będące w dobrej kondycji ekonomicznej.

Szczegółowe zasady gwarantowania depozytów stosowane w Polsce należy uznać za prawidłowe. W tym obszarze zakres dopuszczalnych zmian regulacyjnych jest ograniczony. Wynika to z treści Dyrektywy Unii Europejskiej, która reguluje chociażby zakres podmiotowy osób wyłączonych z prawa do gwarantowania depozytów czy też minimalną kwotę gwarantowanych depozytów. W zakresie pozostawionym do decyzji ustawodawcy krajowego nie budzą zastrzeżeń tak fundamentalne kwestie, jak wysokość kwoty gwarantowanych depozytów, udział własny deponenta w stratach powstałych w wyniku upadłości banku, dodatkowe wyłączenia podmiotowe z systemu gwarantowania depozytów, objęcie gwarancjami depozytów złożonych w różnych walutach, kumulowanie wszystkich środków klienta w danym banku i na tej podstawie ustalanie maksymalnej kwoty wypłaconych sum gwarantowanych. Większość tych rozwiązań została ustanowiona w taki sposób, że koszty wypłaty depozytów w przypadku ogłoszenia upadłości banku są możliwie najniższe dla pozostałych banków, a jednocześnie deponent ma pełną ochronę depozytów przewidzianą w Dy-

rektywie UE. Przepisy polskiej ustawy zmuszają też polskich posiadaczy wolnych środków pieniężnych do zastanowienia się nad najbardziej bezpiecznym sposobem lokowania ich w bankach, gdyż zakres gwarancji BFG jest ograniczony.

W zakresie gwarantowania depozytów dwie kwestie wydawały się budzić kontrowersje w środowisku bankowym w ostatnich latach (przy konsekwentnym pominięciu kwestii sposobu finansowania tej działalności): gwarantowanie depozytów banków spółdzielczych gromadzonych na mocy ustawy na rachunku w banku zrzeszającym i kwestia traktowania oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych działających w Polsce.

Kwestia bezpieczeństwa depozytów banków spółdzielczych obligatoryjnie lokowanych we własnym banku zrzeszającym pojawiła się po nagłym zakończeniu działalności przez jeden z mniejszych banków zrzeszających. Wówczas okazało się, że co najmniej kilkanaście banków spółdzielczych poniosłoby dotkliwe straty z tytułu braku gwarancji BFG dla tego typu depozytów, gdyby została ogłoszona upadłość banku zrzeszającego. Przypadek ten wywołał bardzo żywą dyskusję na temat zasadności objęcia gwarancjami BFG depozytów banków spółdzielczych. Po zmianach, jakie zaszły w bankowości spółdzielczej, w tym pozostaniu na rynku tylko trzech, ale znacznie silniejszych, banków zrzeszających, uznano, że kwestia bezpieczeństwa środków banków spółdzielczych musi być rozstrzygnięta w inny sposób, w tym przez wzmocnienie nadzoru właścicielskiego banków spółdzielczych nad bankiem zrzeszającym, przez ewentualne dodatkowe ubezpieczenie depozytów banków spółdzielczych na warunkach rynkowych. Tym samym można uznać, że kwestia ta nie powinna być przedmiotem dyskusji w przyszłości z punktu widzenia zmian w zasadach działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Drugim problemem – bardziej współczesnym – jest problem gwarancji depozytów, a zwłaszcza wysokość kwoty gwarantowanej w odniesieniu do depozytów złożonych przez klientów w oddziałach banków, które mają siedzibę poza granicami kraju. Kwestia ta stała się szczególnie ważna po 1 maja 2004 r., kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej i oddziały banków z krajów Unii Europejskiej mogą już bez przeszkód prowadzić działalność bankową w Polsce w formie oddziałów lub w formie realizacji transakcji transgranicznych. Kwestia ta jest podnoszona także przez banki mające siedzibę w innych krajach Unii Europejskiej jako jedna z ważniejszych przeszkód z zakresu bankowości utrudniająca proces tworzenia Jednolitego Rynku w skali 25 krajów UE. Szczególnie wiele zaniepokojenia budzi kwestia objęcia oddziałów instytucji kredytowych zasadami gwarantowania depozytów obowiązującymi w kraju siedziby instytucji kredytowej. Tym samym na terenie jednego kraju powstaje sytuacja, w której zakres depozytów gwarantowanych w lokalnym banku i w oddziale instytucji kredytowej pochodzącej z innego kraju może istotnie różnić się od siebie. To powoduje powstanie nierównych warunków dla konkurowania między tymi podmiotami i w efekcie może prowadzić do konieczności oferowania różnych cen za ten sam produkt bankowy.

Różnice w zakresie wielkości gwarantowanych depozytów mogą dotyczyć maksymalnej kwoty gwarantowanych depozytów, udziału własnego w przypadku wypłaty depozytów gwarantowanych czy zakresu przedmiotowego gwarancji. Wynikają one z zawarcia w Dyrektywie UE tylko minimalnych wymagań stawianych przed systemem gwarantowania depozytów na terenie UE. W prawodawstwie unijnym nie dokonano natomiast ujednocnienia szczegółowych rozwiązań w skali jego obszaru jurysdykcji.

Ponieważ zasadnicze kwestie dotyczące wielkości gwarancji depozytów zostały uregulowane w Dyrektywie UE, nie mogą one zatem być uregulowane odmiennie na szczeblu prawodawstwa krajowego. Dlatego też w przyszłości trzeba intensywnie dążyć do uwzględnienia postulatów Polski w trakcie rozpoczętych właśnie prac roboczych nad nowelizacją Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów bankowych, tak aby uwzględniała ona także interesy tych krajów, w których znaczenie oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych może być relatywnie największe i może to powodować komplikacje na lokalnym rynku. Będzie to zapewne proces stosunkowo skomplikowany, gdyż obecnie występuje duże zróżnicowanie systemów funkcjonujących w poszczególnych krajach, a w niektórych przypadkach – nawet w ramach jednego kraju. Do czasu zaś przyjęcia takich zmian na szczeblu unijnym – co zapewne zajmie kilka lat – należy w Polsce wprowadzić takie zmiany regulacyjne, które są możliwe do zastosowania przy uwzględnieniu dzisiejszego brzmienia Dyrektywy.

W zakresie funkcjonowania gwarancji depozytów w oddziałach instytucji kredytowych należy nałożyć na te oddziały obowiązek informowania swoich klientów o szczegółowych zasadach systemu gwarantowania depozytów obowiązującego w kraju macierzystym instytucji kredytowej. W przeciwieństwie do obowiązków informacyjnych wymaganych od banków działających na podstawie polskiej ustawy Prawo bankowe zakres informacji o gwarancjach depozytów wymaganych w oddziałach instytucji kredytowych powinien być znacznie rozszerzony. W przypadku bowiem polskiego systemu gwarantowania depozytów potencjalny deponent ma możliwość zapoznania się z zasadami obowiązującymi w Polsce poprzez lekturę odpowiedniej ustawy. Natomiast w sytuacji lokowania środków w oddziale instytucji kredytowej praktycznie jedynym źródłem informacji może być dla niego pracownik oddziału. Dostęp do dokumentów źródłowych i wiedzy zawartej w tych materiałach jest już w tym przypadku wyraźnie ograniczony. Nałożenie wyższych wymogów informacyjnych nie spowoduje likwidacji nierówności w systemach gwarantowania depozytów, ale powinno przyczynić się do większej znajomości wśród klientów również szczegółowych różnic dotyczących zasad gwarantowania depozytów obowiązujących w różnych krajach i tym samym do zmniejszenia stopnia ewentualnego rozczarowania części klientów w przyszłości w przypadku realizacji gwarancji. Brak takich informacji może w sposób niezasłużony przyczynić się także do mniejszego zaufania społeczeństwa do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Oczywiście nałożenie takiego wymogu informacyjnego może powodować sytuację, że informacje przekazywane klientom będą zawierać także pierwiastek marketingu ze strony oddziału, zwłaszcza gdy poziom gwarancji depozytów w takiej placówce bankowej będzie inny niż zapisany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Jednak w praktyce trudno będzie przeprowadzić ocenę, który system gwarantowania depozytów daje wyższy poziom ochrony deponentowi na skutek istnienia różnych wyłączeń o charakterze podmiotowym i przedmiotowym. Wydaje się przy tym, że przy istniejących uwarunkowaniach międzynarodowych priorytetem powinno być dostarczenie wystarczającego poziomu wiedzy potencjalnemu deponentowi.

W zakresie gwarantowania depozytów w oddziałach banków zagranicznych, a więc instytucji pochodzących z krajów nie będących członkiem Unii Europejskiej, powinno być przyjęte w polskiej ustawie rozwiązanie, zgodnie z którym generalnie depozyty ulokowane w tych oddziałach są objęte gwarancjami BFG. Można jednak dodatkowo stworzyć dość pojemny wyjątek polegający na wyłączeniu z tego obowiązku oddziałów banków, jeśli BFG uzna system gwarantowania depozytów funkcjonujący w kraju macierzystym banku za wiarygodny (w tym spełnia on kryteria systemu gwarantowania depozytów obowiązujące w Unii Europejskiej) i podpisze z tym systemem odpowiednie porozumienie o współpracy. Wówczas gwarancjami systemu gwarantowania depozytów kraju macierzystego banku zagranicznego powinny być objęte depozyty do wysokości gwarantowanej w tym kraju, natomiast gwarancje BFG dotyczyłyby ewentualnej nadwyżki kwoty gwarantowanej, jeśli oczywiście kwota gwarancji będzie wyższa w Polsce. Przyjęcie takiej zasady gwarantowania depozytów złożonych w oddziałach banków zagranicznych musiałoby znaleźć także odzwierciedlenie w zasadach partycypowania tych oddziałów w tworzeniu funduszu ochrony środków gwarantowanych w Polsce. Analogicznie, również wymogi informacyjne wobec potencjalnych klientów tych oddziałów powinny być zbliżone do tych, jakie proponuje się w przypadku oddziałów instytucji kredytowych.

Więcej kontrowersji budziła zawsze kwestia tzw. działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, polegającej na udzielaniu pomocy finansowej bankom objętym systemem gwarantowania depozytów. Pierwszym źródłem kontrowersji jest już sam fakt istnienia tej funkcji. Obowiązek istnienia takich zadań wśród funkcji BFG nie wynika z dyrektywy UE i w wielu krajach (także w niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej) systemy gwarantowania depozytów nie pełnią takiej funkcji. Istnienie tej funkcji powoduje – zdaniem banków – większe koszty ponoszone przez te instytucje na rzecz systemu gwarantowania depozytów i z tego powodu szczególnie dużą uwagę trzeba zwracać na tę działalność. Ponadto pojawiają się głosy, że istnienie systemu gwarantowania depozytów, a zwłaszcza istnienie funkcji pomocowej, może stanowić dla niektórych banków zachętę do stosowania praktyki tzw. hazardu moralnego, czyli prowadzenia działalności obciążonej

wyższym ryzykiem z uwagi na świadomość dużej szansy uzyskania pomocy finansowej w przypadku powstania trudności finansowych w banku. Niemniej jednak przedmiot niniejszego materiału nie jest promowanie rozwiązania polegającego na likwidacji funkcji pomocowej w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Doświadczenia dziesięciu lat związane z istnieniem tej funkcji mogły bowiem nauczyć, że funkcja ta może być korzystna dla sektora bankowego i być także rozwiązaniem tańszym. Z drugiej jednak strony doświadczenia te wskazują, że potrzebna jest korekta stosowanego dotychczas instrumentarium w tym zakresie. Potrzeba takich zmian wynika głównie z odmiennych warunków makroekonomicznych działania BFG współcześnie, w porównaniu z warunkami istniejącymi kilka lat temu.

Pierwsza fundamentalna kwestia związana z realizacją działalności pomocowej BFG dotyczy ewentualności wyboru możliwej formy udzielenia pomocy przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W niektórych systemach gwarantowania depozytów w Europie system ten jest nieostry, tzn. nie ma ściśle określonych form dopuszczalnej pomocy i lokalny system gwarantowania depozytów może stosować niekonwencjonalne rozwiązania. Zasadniczą wagę przywiązuje się do efektów, a nie do metod ich osiągania. Ponadto najważniejsze jest, aby ten cel został osiągnięty przy ponoszeniu możliwie najniższego kosztu. W innych krajach, w tym Polsce, ustawowo został określony katalog dopuszczalnych form pomocy dla banków będących w złej sytuacji ekonomicznej. Oba z tych rozwiązań mają swoje zalety, ale i wady. W moim przekonaniu system otwarty może być stosowany tylko wówczas, gdy decyzje o wyborze formy pomocy podejmuje podmiot (podmioty), które ponoszą faktyczny finansowy koszt udzielenia pomocy. W przeciwnym przypadku, a taka sytuacja występuje obecnie także w Polsce, zakres dopuszczalnej formy pomocy bankom powinien być dokładnie określony w regulacjach prawnych.

Niezależnie od formy udzielanej pomocy powinno być podtrzymane stosowanie generalnej zasady w BFG, że pomoc może być udzielona tylko w sytuacji, gdy koszt udzielenia pomocy jest niższy od kosztu ogłoszenia upadłości banku i wypłaty kwot gwarantowanych depozytów. Oczywiście pozostaje problem sposobu wyliczenia kosztu udzielenia pomocy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma jednoznacznej opinii, że zaniechanie pomocy doprowadzi do ogłoszenia upadłości banku. Po drugie, powstaje problem dotyczący sposobu liczenia kosztu upadłości banku: czy obejmuje on tylko koszt wypłaconych przez BFG kwot gwarantowanych czy też obejmuje dodatkowe pośrednie koszty, które może ponieść system bankowy w wyniku upadku banku. Tych kwestii nie uda się jednak zapisać w formie regulacji prawnej i prawdopodobnie zawsze pozostaną one kwestią dyskusyjną. Przykładem potwierdzającym takie wątpliwości dotyczące sposobu mniejszego kosztu i stosowania tej zasady w praktyce może być chociażby przypadek uzasadnienia przedstawianego przez BFG kilka lat temu przy udzielaniu pomocy bankowi PKO BP S.A. Niemniej jednak obowiązek stosowania zasady mniejszego kosztu powinien być zachowany. Odrębnym pytaniem jest, czy stosowny zapis w tej sprawie powinien mieć rangę ustawową.

W zakresie istniejących form udzielania pomocy bankowi w złej sytuacji ekonomicznej należy dążyć do ograniczania tzw. autosanacji banków, czyli udzielania pomocy przez BFG na samodzielny sanację banku. Dopuszczenie możliwości stosowania pomocy BFG w przypadku realizacji samodzielnej sanacji przez bank wzmacnia ryzyko wykorzystywania przez banki procedury hazardu moralnego w nadziei, że „zawsze” znajdzie się instytucja, która udzieli pomocy w krytycznym momencie. Ponadto, w przypadku stosowania pomocy BFG przy samodzielnej sanacji banku zawsze istnieje o wiele większe ryzyko, że środki z pomocy zostaną wykorzystane mniej efektywnie, niż gdyby środki te przekazano innej instytucji na przejęcie banku w złej sytuacji. Jeśli bowiem już poprzednio te same władze banku i ci sami właściciele dopuścili do powstania sytuacji uzasadniającej udzielenie pomocy przez BFG, jaka jest gwarancja, że taka sytuacja nie powtórzy się przy korzystaniu z pomocy BFG. Kwestia ta wydaje się nie budzić także zasadniczych wątpliwości w praktyce realizowanej przez polski system gwarantowania depozytów. Wydają się na to wskazywać doświadczenia BFG z ostatnich lat. Powstaje jednak pytanie, czy stosowane w praktyce ograniczenie formy pomocy powinno zyskać rangę ograniczenia prawnego formalnie zawartego w treści ustawy o BFG, czy też powinno ono być pozostawione w obecnej formie. W moim przekonaniu, po dokonaniu zmian właścicielskich na rynku bankowym w ostatnich latach (w tym prywatyzacji BGŻ S.A. i PKO BP S.A.), ustawowe wyłączenie pomocy dla autosanacji banku mogłoby dotyczyć wszystkich banków komercyjnych. Udzielenie pomocy bankowi, który popadł w trudności finansowe, mogłoby mieć miejsce tylko wówczas, gdy zmieni się główny akcjonariusz banku i nowym głównym właścicielem banku nie zostanie żaden akcjonariusz, który poprzednio miał istotny wpływ na sposób prowadzenia działalności banku przeżywającego okresowe trudności ekonomiczne. Trzeba też przyznać, że wprowadzenie takiego ograniczenia w formie regulacji prawnej mogłoby mieć duże konsekwencje, gdyby udzielenie pomocy na samodzielny sanację było jedyną możliwą formą pomocy większemu bankowi i w efekcie ten zakaz mógłby przyczynić się do wzrostu ryzyka rozprzestrzeniania się kryzysu w bankowości. Przypadek taki wydaje się być dość teoretyczny, tym niemniej wykluczyć go nie można. Zatem kwestia uregulowania ograniczenia dotyczącego pomocy na autosanację banku może być alternatywnie przedmiotem porozumienia wszystkich stron biorących udział w pracach BFG (bez tworzenia zapisów ustawowych), a ewentualne naruszenie tej zasady (w wyjątkowych sytuacjach) wymagałoby jedności stanowisk wszystkich tych stron.

Problem poszukiwania nowych – zwłaszcza tańszych – sposobów udzielenia pomocy bankowi będącemu w złej sytuacji ekonomicznej pojawił się szczególnie silnie w ostatnich latach. Obniżenie się wysokości rynkowych stóp procentowych uwidoczniło niską efektywność pomocy udzielanej w formie nisko oprocentowanych pożyczek. Koszt finansowy banków z tytułu opłaty rocznej ponoszony dla uzyskania pozytywnych efektów finansowych pomocy udzielonej bankowi mającemu trudności

finansowe stawał się coraz wyższy. Zjawisko to miało miejsce szczególnie w sytuacji, gdy zgodnie z praktyką BFG środki uzyskane przez bank w formie pomocy mogły być przeznaczone wyłącznie na zakup bezpiecznych papierów wartościowych. Tym samym pomoc ta nie służyła poprawie płynności banku, lecz powodowała wyłączny efekt w postaci zwiększenia zysku brutto banku o kwotę wynikającą z różnicy oprocentowania tych papierów wartościowych i oprocentowania pożyczki z BFG. Być może w przypadku dopuszczenia możliwości innego zaangażowania przez bank pożyczonych środków, zwrot z inwestycji byłby większy i efektywność pożyczki byłaby wyższa, ale wówczas BFG również byłby narażony na znacznie większe ryzyko niepowodzenia programu pomocy. Istnienie tak wykształconego mechanizmu udzielania pomocy pożyczkowej spowodowało w zmienionych warunkach rynkowych jego nieefektywność. W tej sytuacji należy odchodzić od tej formy pomocy na rzecz stosowania innych instrumentów – rozszerzenia katalogu narzędzi działalności pomocowej w ustawie o BFG. Dotyczyć to powinno przede wszystkim dopuszczenia możliwości stosowania zaangażowań kapitałowych BFG.

W tym kontekście trudno poprzeć rozszerzenie instrumentarium działalności pomocowej BFG o udzielanie pożyczki lub zakup obligacji emitowanej przez bank w złej sytuacji, kiedy pozyskane w ten sposób środki będą stanowiły pożyczkę podporządkowaną dla beneficjenta pomocy. Przede wszystkim instrument ten ma charakter instrumentu pożyczkowego, a więc ma wszelkie wady związane z efektywnością udzielenia pożyczki temu samemu podmiotowi (kierowanej do tych samych właścicieli banku i tych samych osób kierujących bankiem), który doprowadził do trudności finansowych banku. Ponadto zaliczenie kwot do funduszy uzupełniających nie powoduje rozwiązania problemu, lecz jedynie prowadzi do zamazania ostrości powagi faktycznej sytuacji finansowej banku. Teoretycznie zatem udzielanie takiej pożyczki mogłoby być stosowane tylko w bankach spółdzielczych, które w najbliższych latach muszą spełnić określone wymogi kapitałowe. Jednak fakt, że bank spółdzielczy nie spełnia w określonym czasie wymogów kapitałowych, nie może być w świetle obecnego brzmienia ustawy o BFG traktowany jako podstawa do udzielenia pomocy przez BFG w ramach działalności pomocowej.

Taka sama ocena musi dotyczyć propozycji obejmowania przez BFG obligacji zamiennych umożliwiających w przeszłości posiadaczowi tych papierów zamianę ich na akcje banku. Ta forma pomocy ma ten sam charakter, jak wspomniana wyżej pożyczka zaliczana do funduszy uzupełniających banku i tym samym ma te same wady, co powyższe rozwiązanie.

Wśród innych form rozwiązywania problemu banku w złej sytuacji ekonomicznej najbardziej racjonalne wydaje się przejęcie tego banku przez inny bank i ewentualne wspomoczenie finansowe tego procesu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Takie rozwiązanie było często stosowane przez BFG. Proponuje się jednak, aby pomoc bankowi przejmującemu nie miała charakteru pożyczki, lecz bezwrotnej pomocy.

W optymalnej sytuacji, gdy pojawi się problem banku w złej sytuacji, innym bankom powinna być składana oferta przejęcia tego banku w zamian za udzielenie bezzwrotnej pomocy przez BFG. Zwycięzać powinna oferta tego banku, który daje największe szanse pozytywnego zakończenia procesu, a ponadto cena zaproponowanej pomocy będzie najmniejsza. Problem zwrócenia się przez BFG lub Komisję Nadzoru Bankowego do banków z zapytaniem nie powinien być problemem z punktu widzenia identyfikacji banku przeżywającego trudności finansowe, gdyż zwykle banki wiedzą, który podmiot ma trudności finansowe. Świadczyć o tym może chociażby zachowanie banków na rynku międzybankowym. Z pewnością jednak stosowanie tej metody wymagałoby wprowadzenia ustawowego prawa do przekazywania zainteresowanym bankom informacji o kondycji banku w złej sytuacji ekonomicznej. Dzisiejszy zakres danych uzyskiwanych przez potencjalny bank przejmujący o kondycji finansowej banku przejmowanego jest uznawany za zdecydowanie niewystarczający. W tym zakresie musi nastąpić zmiana, aby bank przejmujący nie dowiadywał się o wielu ważnych szczegółach standingu finansowego dopiero po przejęciu innego banku. Wyposażenie banku w pełny zakres informacji sprzyjałoby mniejszemu ryzyku operacji przejęcia banku w złej sytuacji i wówczas mogłoby to stanowić większą zachętę dla banków do przejmowania innych banków. Dotyczy to zwłaszcza obecnego okresu, gdy współcześnie niemal każdy bank dąży – przynajmniej werbalnie – do zwiększenia swojego udziału w rynku usług bankowych w Polsce i wiele z nich deklaruje gotowość przejęcia innej polskiej instytucji kredytowej.

Trzeba jednak mieć świadomość, że dopuszczenie możliwości udzielania tej formy pomocy, a także rodzajów pomocy wskazanych poniżej, stanowi całkiem nową sytuację dla działania BFG. Mianowicie, w dotychczasowej praktyce funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce, nie dopuszczano możliwości ponoszenia przez BFG strat w ramach działalności pomocowej. Wszystkie decyzje BFG służyły maksymalnemu ograniczeniu tego ryzyka. Po rozszerzeniu form pomocy ponoszenie strat będzie a priori wpisane w koszt działania systemu. Pojawi się zatem problem kosztu uzasadnionego i straty przekraczającej uzasadnione rozmiary. Stanowić to będzie duże wyzwanie dla BFG i dla wszystkich stron współkształtujących tę instytucję. Z pewnością stanie się także przedmiotem dyskusji wszystkich zainteresowanych stron.

W sytuacji, gdy żaden bank nie zdecyduje się na przejęcie banku w złej kondycji, Bankowy Fundusz Gwarancyjny mógłby podjąć decyzję o własnym zaangażowaniu kapitałowym w takim banku. Musiałoby istnieć jednak kilka ograniczeń ustawowych dotyczących zaangażowania BFG w sanację banku. Przede wszystkim, jak przy wszystkich innych formach pomocy, musiałaby być stosowana zasada mniejszego kosztu. BFG powinien mieć prawo przejęcia wyłącznie większościowego pakietu akcji banku, tak aby w możliwie krótkim czasie doprowadzić do potencjalnie największych pozytywnych skutków sanacji takiego banku. W tym zakresie BFG musi mieć swobodę podejmowania decyzji, a zatem wymaganą kwalifikowaną większość gło-

sów na walnym zgromadzeniu banku. Aby umożliwić swobodę działania takiego banku, w momencie zaangażowania kapitałowego BFG w tym banku, powinien zostać zlikwidowany zarząd komisaryczny, mimo iż bank nadal będzie realizował program sanacyjny. Stosowanie takiego rozwiązania wymagałoby zmiany ustawy Prawo bankowe, przy czym powinien być zawarty w nim wymóg, że program sanacyjny realizowany przez BFG powinien być uzgodniony z nadzorem bankowym. Jednocześnie lista osób odpowiedzialnych za sanację banku realizowaną w imieniu i na rachunek BFG powinna zostać zaakceptowana przez nadzór bankowy oraz przez Związek Banków Polskich (jako reprezentanta głównych płatników systemu gwarantowania depozytów).

Okres trwania zaangażowania kapitałowego BFG w banku powinien być możliwie najkrótszy. Zadaniem BFG nie jest zwiększanie swojego udziału w rynku usług bankowych, a takie ryzyko może powstać szczególnie w sytuacji, gdy w kolejnych latach następne banki będą kwalifikowały się do przejścia kapitałowego przez BFG. Ponadto w dłuższym okresie może pojawić się konflikt interesów w BFG. Ta instytucja będzie występować jako właściciel banku, a jednocześnie do pewnego stopnia jako instytucja biorąca udział w nadzorowaniu banków (także „swojego” banku) i mająca dodatkowo dostęp do informacji o innych bankach nieosiągalnej dla innych banków. Może to rodzić pokusę wykorzystania tej sytuacji dla dobra banku będącego własnością BFG i może wówczas okazać się to niekorzystne dla całego sektora bankowego.

Zaangażowanie kapitałowe BFG nie powinno przekraczać dwóch lat. Pod koniec tego okresu powinna być podejmowana decyzja o sprzedaży posiadanych akcji banku innemu inwestorowi lub też – w przypadku braku potencjalnego inwestora lub braku dostatecznych sukcesów w sanacji banku – o rozpoczęciu procesu wygaszania działalności banku, o czym jest mowa poniżej. Dwuletni okres powinien wystarczyć na wprowadzenie najważniejszych zmian regulacyjnych i biznesowych oraz zmianę trendów w wynikach ekonomicznych banku. Nie oznacza to jednak, że proces sanacji będzie wówczas zakończony. Poprawa sytuacji powinna jednak być już widoczna i stanowić zachętę dla nowego inwestora do kontynuowania rozpoczętych przekształceń.

Nie można też obawiać się, że ustalenie maksymalnego okresu sanacji BFG będzie wpływać na mniejszą cenę uzyskaną przez potencjalnego inwestora zainteresowanego przejściem banku. Przede wszystkim zależy to od sposobu negocjowania warunków przejścia, postępu w procesie sanacji, a w ostateczności BFG może odstąpić od sprzedaży swoich akcji i zdecydować o rozpoczęciu procesu wygaszania działalności banku. Wówczas BFG powinien odzyskać swoje zaangażowane środki, jeśli sanacja banku przyniosła pozytywne efekty, a żaden bank nie jest zainteresowany przejściem takiego banku.

Wśród innych form pomocy Związek Banków Polskich opowiadał się przeciw udzielaniu jej w formie skupu wierzytelności banku będącego w złej sytuacji ekono-

micznej. Zakup dobrych wierzytelności nie poprawi sytuacji banku. Wówczas poprawa może dotyczyć co najwyżej poziomu płynności banku, ale ten zakres nie może być podstawowym i jedynym celem udzielenia pomocy. BFG nie udziela bowiem pomocy bankom o charakterze płynnościowym – gdy bank ma tylko taki problem, to może pozyskać środki na rynku międzybankowym lub w banku centralnym. Natomiast zakup złych wierzytelności pozostawia nierozwiązany problem konieczności wprowadzenia niezbędnych zmian w zasadach działania banku, zmiany władz banku. Natomiast BFG obejmuje w takiej sytuacji wierzytelności, których trudno będzie później dochodzić lub które trudno będzie później sprzedać (albo BFG poniesie znaczną stratę na tej operacji). Sprzedaż wierzytelności ani windykacja wierzytelności nie jest też przedmiotem działalności BFG. Stąd też cel istnienia tej formy pomocy jest niezrozumiały, a potencjalne skutki takiej aktywności BFG wątpliwe.

Przykład Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. wskazał na jeszcze jedną niedoskonałość obecnie obowiązującego systemu gwarantowania depozytów. W przypadku trudności finansowych banku, który znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, ale jednocześnie istnieje duże prawdopodobieństwo, że znaczne środki z istniejących aktywów banku zostaną odzyskane w przyszłości i koszt całej operacji zakończenia działalności banku będzie wówczas niższy niż koszt ogłoszenia upadłości banku w momencie pojawienia się trudności i wypłaty na tej podstawie kwot depozytów gwarantowanych, nie istnieje mechanizm przeprowadzenia procedury mniej kosztownej. Taki mechanizm stopniowego wygaszania działalności banku został zaproponowany w rozdziale 5.1 projektu nowelizacji ustawy o BFG przygotowanego w I połowie 2004 r. Zgodnie z zaproponowanymi zapisami wygaszanie działalności banku przez BFG następowałoby po uprzednim przejściu przez BFG akcji banku w złej sytuacji ekonomicznej. BFG musiałby objąć akcje banku w wysokości wystarczającej dla podejmowania uchwał na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy zgodnych z wolą BFG. Środki na wygaszanie działalności banku pochodziłyby z dwóch funduszy w BFG: najpierw część z funduszu pomocowego na objęcie akcji banku w złej sytuacji do wysokości umożliwiającej podejmowanie decyzji na walnym zgromadzeniu banku, a następnie z funduszu ochrony środków gwarantowanych w celu zapewnienia bieżącego regulowania zobowiązań przez bank. Wielkość zapotrzebowania BFG na środki z FOŚG określałby BFG w drodze uchwały. W projekcie nowelizacji ustawy nie zostały sprecyzowane wszystkie dopuszczalne formy udostępnienia środków bankowi, wskazano tylko kilka przykładowych sposobów. Można zatem domyślać się, że w tym przypadku forma bezzwrotna także może być stosowana. To rozwiązanie pozwoliłoby na obniżenie kosztów zamknięcia banku, który aktualnie jest w słabej sytuacji ekonomicznej. Dyskusyjną kwestią jest, czy taki bank może być sprzedany innemu inwestorowi, jeśli w trakcie wygaszania działalności znajdzie się potencjalny nabywca. Z jednej strony byłoby to rozwiązanie korzystne dla systemu gwarantowania depozytów, z drugiej strony umożliwiłoby BFG stosowanie manewru polegającego na przeniesieniu banku w stan wygaszania działalności banku po

dwuletnim okresie sanacji przez BFG, a następnie nadal dążenie do jego sprzedaży. Ten proces mógłby trwać wiele lat, gdyż z założenia proces wygaszania działalności nie mógłby być ograniczony do okresu dwóch lat.

Kończąc uwagi na temat bezpośredniego zaangażowania kapitałowego BFG w przejęcie banku lub jego sprzedaż, warto dodać, że wybór tych form pomocy rozwiązuje także inny problem. Obecnie przy funkcjonowaniu pomocy w formie zwrotnej pojawia się problem wyborów kryteriów oceny, które pozwalałyby zidentyfikować bank jako instytucję w złej sytuacji ekonomicznej uprawnioną do uzyskania pomocy. W przypadku kierowania pomocy wyłącznie na przejęcie banku, kryteria stosowane dziś przez BFG nie będą tak istotne, gdyż pomoc będzie udzielana tylko w sytuacji naprawdę poważnej, gdy dodatkowo nabywca zostanie wyłoniony w drodze przetargu. Współcześnie kryteria określone przez BFG jako przesłanki uprawniające do udzielenia pomocy budzą wątpliwości w sektorze bankowym. Zdaniem banków zbyt łatwo można spełnić te kryteria i uzyskać prawo do korzystania z pomocy BFG.

W ramach realizacji przez BFG swoich podstawowych zadań Związek Banków Polskich wnosił także o nadanie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu pewnych dodatkowych uprawnień. Chodziło mianowicie o stworzenie możliwości zlecenia przez BFG dodatkowego audytu w banku, który ubiega się o pomoc w BFG, lub którego pomoc dotyczy (przy przejęciu banku). Prawo takie przysługiwałoby BFG na zasadach analogicznych, jakie ma obecnie Komisja Nadzoru Bankowego. Jednak wobec istnienia takiego uprawnienia dla nadzoru bankowego, BFG mógłby zlecić dodatkowe badanie tylko wówczas, jeśli z prawa takiego nie skorzysta Komisja Nadzoru Bankowego.

Związek Banków Polskich postulował także przyznanie BFG prawa do formalnego zgłaszania wniosków do Komisji Nadzoru Bankowego o podjęcie wobec banku czynności lub środków w ramach nadzoru sprawowanego zgodnie z Prawem bankowym. Wnioski takie mogłyby być kierowane na podstawie własnych badań. Tym samym BFG mógłby, na podstawie danych uzyskiwanych z nadzoru bankowego, identyfikować banki zagrożone pogorszeniem sytuacji ekonomicznej w najbliższej przyszłości. Prace takie w pewnym zakresie są w BFG prowadzone. Propozycja zgłaszania formalnych wniosków na posiedzenie KNB nie zyskała akceptacji NBP i BFG, stąd też alternatywnym rozwiązaniem może być dalsze wzmocnienie współpracy między BFG i nadzorem bankowym na podstawie umowy zawartej między tymi podmiotami. Propozycje ZBP w tym zakresie nigdy nie służyły podważeniu ustawowych uprawnień nadzoru bankowego i wkraczaniu BFG w obszar władztwa Komisji Nadzoru Bankowego. W swoim założeniu miały one służyć dalszemu podniesieniu efektywności działalności BFG, w tym głównie działalności pomocowej.

Odrębną kwestią jest prowadzenie analiz i badań sektora bankowego z punktu widzenia bezpieczeństwa tego sektora. Jest to jednak propozycja rozszerzenia obecnego zakresu działalności BFG, która wymaga poniesienia dodatkowych kosztów

związanych z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów. Głównie z tego względu rodzi ona wiele kontrowersji, choć niektóre banki wskazują również na ryzyko nałożenia dodatkowego wymogu raportowania o swojej kondycji ekonomicznej również do BFG. Dziś czynią to tylko banki korzystające z pomocy BFG i są to w praktyce także całkiem znaczące banki w Polsce. Dotyczy to banków, które korzystają z pomocy finansowej udzielonej im na przejęcie Wschodniego Banku Cukrownictwa S.A. Dyskusja na temat kształtu nadzoru bankowego w Europie, jego ewentualnej integracji może stanowić zachętę do wzmocnienia roli analiz i badań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z punktu widzenia sektora bankowego w Polsce.

Przedstawione propozycje rozwiązań zawierają stosunkowo duże zmiany zasad działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W dużej mierze wynikają one z doświadczeń z lat poprzednich, kiedy wybrane rozwiązanie nie zawsze mogło być uznane za optymalne z racji istniejących ograniczeń ustawowych. Wprowadzenie zmian w ustawie o BFG powinno przyczynić się do dalszego podniesienia efektywności działania systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Stąd też powinny one raz jeszcze zostać przedyskutowane, a wynik dyskusji, po uwzględnieniu racji wszystkich zainteresowanych stron, powinien w krótkim czasie znaleźć odzwierciedlenie w zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wydaje się, że zawartość projektu nowelizacji ustawy o BFG przygotowanego w 2004 r. stwarza możliwość osiągnięcia dobrego konsensusu w wielu ważnych kwestiach dotyczących zakresu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów.