

EWOLUCJA FUNKCJI GWARANCYJNEJ I POMOCOWEJ BFG W ŚWIECIE DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 10 marca 2005 roku w siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odbyło się seminarium naukowe poświęcone ewolucji funkcji gwarancyjnej i pomocowej BFG w świetle dotychczasowych doświadczeń krajowych i zagranicznych, z uwzględnieniem nowych uwarunkowań zewnętrznych, w tym zwłaszcza wynikających z przemian struktury sektora bankowego oraz ekspansji nowych technologii świadczenia usług bankowych. Seminarium było drugim spotkaniem, które pomóc mają w opracowaniu projektu nowych rozwiązań prawnych związanych z działalnością Funduszu.

Referaty tematyczne przedstawili Adam Pawlikowski z Narodowego Banku Polskiego, Maria Pawelska – członek Zarządu BFG, dr Jerzy Pietrewicz – członek Zarządu BFG, dr Mariusz Zygierewicz ze Związku Banków Polskich, mec. Andrzej Jankowski oraz dr hab. prof. SGH Małgorzata Iwanicz-Drozdowska. Seminarium oraz dyskusję poprowadził Członek Rady BFG, Prezes Zarządu ZBP Krzysztof Pietraszkiewicz.

↳ Pierwszy z referentów – **Adam Pawlikowski** – przedstawił teoretyczne kwestie związane z funkcjonowaniem systemów gwarantowania depozytów, w tym kryteria wyboru ich kształtowania. Na bazie literatury światowej zasygnalizował korzyści i koszty, jakie niosą za sobą gwarancje wkładów oraz możliwe rozwiązania organizacyjne systemów. Dodatkowo autor przedstawił syntetyczną charakterystykę międzynarodowych doświadczeń 83 funkcjonujących funduszy. Mają one różny zakres uprawnień – 36% stanowią systemy typu *risk minimizer*, zaś 64% – *paybox* o różnorodnym instrumentarium działalności pomocowej. Systemy te charakteryzują się różnym podmiotowym i przedmiotowym zakresem gwarancji. Na tym tle rozwiązania polskie cechuje wysoka relacja limitu wypłat do wielkości PKB per capita (4,2) – prawie najwyższa w Europie.

↳ Wystąpienie **Marii Pawelskiej** dotyczyło funkcji gwarancyjnej BFG. Według autorki dotychczasowe efekty potwierdziły słuszność przyjętych 10 lat temu rozwiązań. Nie zachodzi zatem potrzeba zwiększania poziomu gwarancji oraz zmian

mechanizmu koasekuracji. Rozwiązania polskie są w pełni dostosowane do standardów unijnych określonych w Dyrektywie 94/19. Zakres wyłączeń z ochrony mógłby jedynie zostać rozszerzony o konglomeraty finansowe. Według autorki nie wydaje się celowe wychodzenie z systemem gwarantowania przez BFG poza sektor bankowy, czyli rozszerzanie ochrony na inne segmenty sektora finansowego. Niemniej jednak nowe okoliczności, wynikające między innymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz integracji rynku polskiego z europejskim, wymuszają prowadzenie prac nad dalszym doskonaleniem systemu. Pojawiły się już pierwsze problemy związane z działalnością transgraniczną banków, działalnością grup ponadnarodowych oraz przekształcaniem się spółek-córek banków zagranicznych działających w Polsce w oddziały. Kluczową kwestią staje się wobec tego informowanie społeczeństwa o możliwych zmianach w ochronie ich wkładów.

↳ Zagadnienia związane z działalnością pomocową BFG przedstawił **Jerzy Pietrewicz**. Zaproponował on pewne zmiany w tym zakresie. Wcześniejsza interwencja Funduszu mogłaby wydatnie wpłynąć na obniżenie kosztów funkcjonowania systemu bezpieczeństwa. Pomóc w tym mogłoby rozgraniczanie różnych poziomów stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności: stanu utraty zaufania rynkowego (gdy w banku przez kolejne dwa okresy rozrachunkowe wystąpi strata bilansowa bądź brak niezabezpieczonych limitów transakcyjnych na międzybankowym rynku pieniężnym) oraz stanu niewypłacalności (gdy współczynnik wypłacalności banku osiąga wartość na poziomie niższym od wymogów określonych w przepisach prawa oraz w banku powstała strata bilansowa). W pierwszym przypadku BFG mogłoby udzielać pomocy, np. w formie gwarancji lub poręczeń na warunkach rynkowych. W drugim zaś – na warunkach preferencyjnych. Gradacja ta dałaby możliwość wykorzystania w pełni wszystkich dotychczasowych instrumentów pomocowych Funduszu. Dodatkowo mogą one zostać poszerzone o:

- ❖ zaangażowanie kapitałowe Funduszu,
- ❖ pożyczki podporządkowane,
- ❖ objęcie emisji papierów dłużnych banków.

Jednocześnie zachowana winna być pomoc na autosanację banku. Autor podkreślił przy tym, że pomoc powinna być udzielana tylko pod pewnymi warunkami, do których należeć winien wymóg zaangażowania dotychczasowych właścicieli banku w jego sanację, wymóg weryfikacji kwalifikacji menedżerskich zarządu banku oraz neutralizowania ujemnych skutków pomocy dla innych instytucji w sektorze. Dodatkowo, wobec dużej odrębności banków spółdzielczych i komercyjnych, warto rozważyć wprowadzenie różnych warunków pomocy dla tych grup.

↳ **Mariusz Zygierewicz** przedstawił opinię ZBP dotyczącą potrzeby ewolucji działalności gwarancyjnej i pomocowej BFG. Podkreślił on, że działalność gwarancyjna nie była nigdy przedmiotem krytyki ze strony środowiska bankowego, a szczegółowe jej zasady stosowane w Polsce uznawane są za prawidłowe. Pewne

uwagi mogą dziś wzbudzać kwestie traktowania oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych działających w Polsce. W tym zakresie należy na oddziały obowiązek bardziej szczegółowego informowania klientów o funkcjonowaniu systemu gwarantowania. W najbliższym okresie uwaga powinna być skoncentrowana na przeglądzie Dyrektywy 94/19/EC w sprawie systemów gwarantowania depozytów i pracach związanych z tworzeniem nowej ustawy o BFG.

Zakres działalności pomocowej BFG powinien być dokładnie określony w regulacjach prawnych. Zachowany winien być przy tym obowiązek stosowania zasady niższego kosztu, czyli udzielania pomocy tylko w sytuacji, gdy jej koszt jest niższy od kosztu ogłoszenia upadłości banku i wypłat kwot gwarantowanych. Według autora należy jednak dążyć do ograniczenia autosanacji banków, gdyż zwiększa ona *moral hazard* w sektorze. Promowane powinno być wspieranie przez Fundusz procesów przejść. Jednocześnie katalog narzędzi działalności pomocowej należałoby rozszerzyć przede wszystkim o dopuszczenie możliwości zaangażowania kapitałowego BFG. Autor skrytykował propozycje udzielania pomocy w formie pożyczki podporządkowanej, obejmowania przez Fundusz obligacji zamiennych oraz skupu wierzycielności banków w złej sytuacji ekonomicznej.

↳ **Andrzej Jankowski** zaprezentował uwagi dotyczące niektórych kwestii prawnych związanych z opracowywaniem nowej ustawy o BFG. Panuje zgoda, że zasadnicze funkcje BFG mają być utrzymane. Przede wszystkim podkreślił on fakt, że nowa ustawa obejmować powinna całość systemu gwarantowania depozytów. Celowe wydaje się bowiem podjęcie starań o połączenie systemu gwarantowania depozytów z systemem rekompensat dla inwestorów przynajmniej w sensie instytucjonalnym. W zakresie działalności pomocowej należałoby zastanowić się, czy celowe jest utrzymanie regulacji dotyczących obrotu wierzycielnościami, gdyż nie były one nigdy wykorzystane w praktyce. Należy przy tym pamiętać, że równoległe do opracowania projektu nowej ustawy o BFG należy przygotowywać wszystkie akty wykonawcze jej towarzyszące (w tym statut BFG i niemal wszystkie akty wewnętrzne regulujące działalność i organizację Funduszu).

↳ Wystąpienie **Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej** dotyczyło informacji o planowanym przeglądzie Dyrektywy 94/19/EC w sprawie systemów gwarantowania depozytów. Obligatoryjny przegląd dokonywany przez specjalną grupę roboczą, w pracach której uczestniczą przedstawiciele polskiego systemu finansowego, w tym BFG, dotyczy:

- 1) wysokości kwoty gwarantowanej (co wynika z zapisów dyrektywy), czterech obszarów wybranych przez Bankowy Komitet Doradczy;
- 2) definicji depozytu,
- 3) *topping up* (doubezpieczania),
- 4) sposobu finansowania,
- 5) podziału kompetencji między kraj goszczący i kraj macierzysty,

a także obszaru dopisanego przez grupę roboczą:

6) relacji między systemami gwarantowania depozytów a bankiem centralnym.

Członkowie grupy roboczej nie wykazali entuzjazmu co do propozycji podnoszenia poziomu gwarancji. Jeśli więc dojdzie do tego, to jedynie w przypadku, gdy wszelkie badania ilościowe wykażą, iż ochrona deponenta zmniejszyła się istotnie w ciągu ostatnich 10 lat na skutek na przykład inflacji. W razie braku odpowiedniego umotywowania, kwota gwarancji nie zmieni się wcale lub też zmieni się minimalnie.

Kraje członkowskie stwierdziły, że definicja depozytu zawarta w dyrektywie jest nadal aktualna i nie należy jej zmieniać (w dyrektywie zawarte są bardzo ogólne wytyczne, co to jest depozyt). Na skutek sugestii Komisji Europejskiej stwierdzono jednak, że konieczny jest przegląd definicji zawartych w przepisach poszczególnych krajów członkowskich. Na podstawie takich badań Komisja Europejska być może zaproponuje jakieś zmiany w samej definicji depozytu. Omówiono także kwestię minimalnej kwoty nieobjętej gwarancjami (reguła *de minimis*). Większość państw stwierdziła, że nie ma sensu jej wprowadzanie, tym bardziej że bardzo trudno będzie ustalić racjonalny dla wszystkich krajów członkowskich poziom tej kwoty.

Większość krajów wypowiedziała się sceptycznie co do zmian w zakresie ubezpieczenia. Praktyka krajów członkowskich w tym zakresie jest zbyt mała i nie pozwala na właściwą ocenę słuszności zapisów dyrektywy.

Dodatkowo rozważono pomysł wprowadzenia Europejskiej Instytucji Gwarancyjnej. Wyraźne poparcie wyraziła delegacja fińska. Czesi natomiast wskazali na zasadność powołania na szczeblu unijnym instytucji regwarancyjnej. Polska stwierdziła, że można to brać pod uwagę, ale raczej w dalszej perspektywie.

W zakresie podziału kompetencji między kraj goszczący i kraj macierzysty większość krajów była zgodna, że aby cokolwiek móc zmienić w podziale kompetencji między systemami gwarantowania depozytów, należy najpierw zmienić, czy też przemyśleć sposób sprawowania nadzoru nad działalnością bankową. Reguła, że wiodącym jest nadzorca z kraju macierzystego, powinna nadal analogicznie dotyczyć systemu gwarantowania depozytów. Konsultacje w tym zakresie będą kontynuowane.

Zgodnie z wszelkimi przepisami dotyczącymi krajów strefy euro bank centralny nie powinien finansować działalności między innymi instytucji gwarancyjnych. Jednak w tej chwili, mimo przynależności do strefy euro, finansowanie przez bank centralny dopuszczone jest w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii, poza strefą euro zaś w Danii, Słowacji, na Węgrzech i w Polsce. Zatem nie tylko w przypadku BFG kwestia ta w pewnej perspektywie czasowej może mieć określone konsekwencje.

W toku dyskusji, jaka toczyła się tradycyjnie w drugiej części seminarium, potwierdzono konieczność utrzymania triady podstawowych funkcji BFG, czyli gwarancyjnej, pomocowej i analitycznej. Jednocześnie wobec nowych uwarunkowań zewnętrznych ważne jest zaproponowanie pewnych zmian w ich dziedzinie. Zakres przedmiotowy i podmiotowy działalności gwarancyjnej, choć poprawny, musi być przejrzany i przy zachowaniu ostrożności zmieniony.

↳ **Krzysztof Pietraszkiewicz** podkreślił, że Polska – jako członek Unii Europejskiej – może w znacznym stopniu wpływać na nowe rozwiązania unijne. W ramach zaś zmian polskiego systemu powinna, korzystając z własnego dorobku i doświadczeń, proponować rozwiązania niezależnie od prac na szczeblu UE. Dlatego też nowelizowana ustawa o BFG powinna (tak jak proponuje mec. A. Jankowski) stać się ustawą o całości systemu gwarantowania. Przy czym inicjatywa rozszerzania systemu opierać może się raczej na koordynacji organizacyjnej, a nie finansowej tych kwestii, na monitorowaniu ryzyk na rynkach przylegających do bankowego.

↳ Pomysł integracji instytucji gwarancyjnych „pod jednym dachem” poparł **Jan Szambelańczyk**. Prowadziłyby to bowiem do racjonalizacji kosztów i ekonomiki skali oraz zakresu działalności BFG. W czasie spokoju w systemie mógłby on podjąć nowe wyzwania. Kwestię tę należałoby rozstrzygnąć już podczas prac nad projektem nowej ustawy o BFG.

↳ Objęcie przez BFG nowych segmentów rynku finansowego dotyczyć musi także – wg **E. Śleszyńskiej-Charewicz** – SKOK-ów. Zebrały one już 4 mld zł depozytów i to głównie od mniej zamożnych osób, a nadal pozostają nie tylko poza BFG, ale i poza nadzorem bankowym.

↳ **Stanisław Kasiewicz** poparł propozycję, aby instytucje parabankowe partycypowały w systemie gwarancyjnym. To mogłoby zwiększyć zasoby BFG, co jest konieczne, by utrzymać jego właściwą rolę w sektorze. Upadłości jest co prawda coraz mniej, ale ich ewentualne skutki rosną. Dowodzą tego doświadczenia USA. W latach 1980–2002 upadło tam 1645 banków, z czego 94 po 1993 r. Miały one jednak dwa razy większe skutki finansowe niż upadłości z lat 1980–1993.

↳ **Władysław Baka** podkreślił, że doświadczenia BFG w systemie bankowym są bezcenne, a jego kadra bardzo dobra, wysoko wykwalifikowana, co znalazło potwierdzenie w bezproblemowym przejęciu obsługi funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. Te fakty należałoby wykorzystać i opracować własne projekty konsolidacji, co już wkrótce być może stanie się koniecznością wobec tendencji do ujednolicania rynków.

Uczestnicy seminarium byli zgodni co do tego, że rozwiązania polskie – jako zgodne z Dyrektywą – nie muszą być zmieniane, jeśli chodzi o kwotę gwarancji. Należy jednak szczególnie zadbać o właściwą informację dla klientów banków (K. Pietraszkiewicz). Pojawia się tu jednak problem: jak informować nie reklamując oddziałów banków zagranicznych (L. Pawłowicz). Należałoby zatem wypracować rozwiązania dotyczące konieczności właściwego informowania tylko w przypadku zmniejszonego zakresu ochrony. Zapewne niełatwe będą próby definiowania tych różnic, jeśli chodzi o szczegółowe wyłączenia (M. Zygierewicz).

↳ Dyskusję wywołała propozycja ZBP zniesienia pomocy na samodzielną sanację banków. E. Śleszyńska-Charewicz podkreśliła, że obecnie jest ona udzielana dopiero w sytuacji, gdy próby przejęcia banku zagrożonego przez inny zostaną wyczerpane. Jej brak zaś mógłby zbyt obciążyć sektor. Ponadto pomoc na zasadach ryn-

kowych była w Polsce udzielana na początku kryzysu bankowego i nie przyniosła wówczas oczekiwanych korzyści. Dlatego też wprowadzono preferencyjne zasady pomocy z BFG.

Zainteresowanie wzbudziły propozycje Jerzego Pietrewicza dotyczące rozszerzenia działalności pomocowej. Podkreślono konieczność wzmocnienia odpowiedzialności zarządczej i właścicielskiej w bankach ubiegających się o pomoc BFG (K. Pietraszkiewicz).

Dyskutując o trzeciej funkcji BFG, podkreślono potencjał analityczny Funduszu i możliwość jego większego wykorzystania w interesie sektora bankowego (K. Pietraszkiewicz). W najbliższej przyszłości rozpatrzenia wymaga zakres i charakter przygotowywanych w BFG analiz, identyfikacja potrzeb sektora w tym zakresie, a także kwestia działania dyskrecjonalnego BFG i sygnalizowania bankom nieprawidłowości w ich działaniach, które mogą doprowadzić do utraty wypłacalności (W. Baka).

Z zainteresowaniem przyjęto pomysł, jaki pojawił się w toku prac grupy roboczej nad zakresem zmian Dyrektywy 94/19 dotyczący instytucji regwaranta na poziomie unijnym. Poparli go m.in. Władysław Baka oraz Jan Szambelańczyk. Polska powinna popierać tę ideę oraz być może wypracować własny projekt rozwiązań (W. Baka).

Nie można jednak bezkarnie zwiększać zakresu przedmiotowego i podmiotowego działalności BFG, czy też podnosić kwoty gwarantowanej bez odniesienia do źródeł finansowania systemu (E. Śleszyńska-Charewicz). Nie ma przy tym bezpośredniego przełożenia między zwiększaniem kwot gwarantowanych a obciążeniami banków. Efekt stabilizujący od strony psychologicznej powoduje raczej ujemną korelację między tymi wielkościami (W. Baka).

Kwestiom związanym z zasadami finansowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostanie poświęcone kolejne seminarium.

Opracowała Beata Zdanowicz