

MIEJSCE I ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej są obecnie przedmiotem licznych wypowiedzi. Konieczność tego typu rozważań jest szeroko omówiona w pracy *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania* pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej¹⁾. Wydaje się jednak, że brak jest w literaturze wyraźnego określenia, czy kryzys bankowy jedynie polskiej bankowości, w polskich warunkach, jest możliwy. Przejęcie 80% banków przez kapitał zagraniczny sugeruje raczej tezę, że „banki córki” są tak powiązane z „bankami matkami”, że tylko kryzys, który by objął te ostatnie, może mieć miejsce także w Polsce. W tej sytuacji problemem do dyskusji jest możliwość wystąpienia kryzysu bankowego w Polsce jako kryzysu wyodrębnionego z gospodarki światowej. Należy sądzić, że jest to mało prawdopodobne. A to oznacza, że istotny problem banku centralnego (NBP), jako pożyczkobiorcy ostatniej instancji, należy traktować jako problem teoretyczny, a nie praktyczny. To nie znaczy naturalnie, że NBP nie powinien przyjść z pomocą Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu w formie np. pożyczki (co jest zresztą przewidziane w Ustawie). Pytaniem natomiast jest, czy w przypadku gdy „bank matka” „znacjonalizuje” swoje straty w „banku córce”, to czy wtenczas NBP jako bank centralny ma ratować „bank córkę”.

Istnieje konieczność większej koordynacji działalności wszystkich instytucji zajmujących się stabilnością finansową. Ale to wymaga przedyskutowania roli banku centralnego (analiza stabilności całego systemu bankowego), nadzoru bankowego (instytucja niezależna koncentrująca się na poszczególnych bankach), Ministerstwa Finansów (koordynacja problemów stabilności różnych członów systemu finansowego), a także roli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co jest przedmiotem niniejszego opracowania.

I. Cel działania BFG

Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma służyć polskiej gospodarce narodowej, a nie interesom poszczególnych grup banków. Bankowy Fundusz Gwarancyjny powinien wspierać większe ubankowienie naszej gospodarki, zwiększenie sieci oddzia-

¹⁾ PWE, Warszawa 2002.

łów i punktów bankowych, większą dynamikę w działalności kredytowej. To nie znaczy, że należy w czymkolwiek obniżać podstawową rolę BFG, którą jest bezpieczeństwo depozytów bankowych. Chodzi jednak o to, żeby łączyć te dwie funkcje, a nie ograniczyć się tylko do problemu bezpieczeństwa depozytów.

Nie można dopuścić do „cichego monopolu” dużych banków komercyjnych. Konieczna jest dyferencjacja i konkurencja w bankowości polskiej. Bankowy Fundusz Gwarancyjny winien pomagać bankom o słabej kondycji finansowej, a nie być wyłącznie likwidatorem. Realizacja tych zadań wymaga pełnej samodzielności BFG. Nie może on być realizatorem interesów i doraźnych rozwiązań banku centralnego (Komisji Nadzoru Bankowego) czy Związku Banków Polskich. Należy zwiększyć rolę Ministerstwa Finansów, które powinno reprezentować interes polskiej gospodarki.

II. Nowa sytuacja w bankowości

1. Wejście Polski do Unii Europejskiej stawia na porządku dnia dwa tematy:

- ❖ umiędzynarodowienie funduszu gwarancyjnego,
- ❖ samodzielność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

A. Zwolennicy umiędzynaradawiania funduszy gwarancyjnych podkreślają niebezpieczeństwo, jakie może zaistnieć w przypadku, gdy „banki matki” będą chciały przenosić swoje trudności finansowe na „banki córki”. Zagrożeniem może być zachowanie się spółki dominującej wobec spółki zależnej w sytuacji kryzysowej. Powstaje możliwość „nacionalizacji” strat w krajach, w których siedzibę mają spółki zależne przy „internacjonalizacji” korzyści wynikających z integracji wyniku finansowego.

Tendencjom tym należy się przeciwstawić:

- ❖ po pierwsze, jest wątpliwe, czy udałoby się ustalić stopę gwarancji, która byłaby do przyjęcia dla wszystkich państw UE;
- ❖ po drugie, rozwiązania zaproponowane przez organ unijny mogłyby być zbyt mało elastyczne, żeby mogły odpowiadać potrzebom wszystkich krajów;
- ❖ po trzecie, dostosowanie procesu gwarancyjnego do rozwiązań unijnych oznaczałoby w Polsce konieczność nowego rozwiązania pomocy dla banków o zagrożonej wypłacalności

B. Stopień samodzielności funduszy gwarancyjnych w krajach Unii jest znacznie większy niż w Polsce. Wyraża się to w szczególności:

- ❖ w posiadaniu własnej bazy informatycznej, możliwości kontroli zagrożonych banków, różnicowaniu oddziaływania na te banki, pełnej samodzielności w podejmowaniu decyzji,
- ❖ w „odpolitycznieniu” organów funduszu gwarancyjnego, gdzie władzę nadzoru stanowią delegowani eksperci finansowi, doświadczeni bankowcy, naukowcy. Władze nadzoru (Rada) winny dbać o interes BFG zgodnie z celami jego działalności,
- ❖ samodzielność i niezależność BFG oznacza także znacznie większą odpowiedzialność organów BFG za podejmowanie decyzji.

Problemy i poglądy

2. Opanowanie bankowości polskiej przez kapitał zagraniczny powoduje dążenie do likwidacji pozostałych polskich banków komercyjnych i banków spółdzielczych. Rolą BFG jest niedopuszczenie do „monopolu” banków o kapitale zagranicznym i utrzymać choć w niedużym stopniu dyferencjację własności w sferze bankowej.

Powstaje jednak określony dylemat, polegający na tym, że realizacja gwarancji depozytów i pomoc bankom mającym trudności finansowe odnosi się w większości przypadków do banków polskich.

W okresie 1995–2004 udzielono z funduszu pomocowego 43 pożyczki bankom komercyjnym na łączną kwotę 2.980.386,42 tys. zł. Do końca 2000 r. żaden z banków komercyjnych, któremu udzielono pomocy finansowej, nie posiadał większościowego udziału zagranicznego w kapitale zakładowym. Większościowy udział zagraniczny pojawił się w:

- ❖ 2001 r. w przypadku BRE Banku S.A.,
- ❖ 2002 r. w przypadku ING Banku Śląskiego S.A.,
- ❖ 2004 r. w przypadku banków komercyjnych, które zakupiły akcje WBC S.A.

Szczegółowe informacje dotyczące zagranicznego udziału w kapitale zakładowym banków komercyjnych, którym udzielono pomocy finansowej, zawiera poniższe zestawienie.

Bank wnioskujący o pomoc	Cel pomocy	Nazwa akcjonariusza zagranicznego	Udział w akcjonariacie
BRE Bank S.A.	Zakup akcji Banku Częstochowa S.A.	● Commerzbank AG	50,00%
ING Bank Śląski S.A.	Przejęcie WBR S.A.	● ING Bank N.V. ● Franklin Resources Inc. ● Emerging Markets Growth Fund. Inc.	54,98% 5,11% 5,01%
Bank Ochrony Środowiska S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Skandinaviska Enskildens Banken	47,05%
BPH S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● HVB Group	71,19%
BZ WBK S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● AIB European Investments Limited	70,50%
ING Bank Śląski S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● ING Bank V.N.	87,47%
BRE Bank S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Commerzbank AG ● Commercial Union OFE BPH CU	50,00% 5,07%
Kredyt Bank S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● KBC Bank NV ● Deutsche Bank Trust Company America ● Sanpaolo IMI Sp. A.	58,17% 18,33% 5,20%

Bezpieczny Bank

Bank wnioskujący o pomoc	Cel pomocy	Nazwa akcjonariusza zagranicznego	Udział w akcjonariacie
Reiffeisen Bank S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Reiffeisen Zentralbank Oesterreich AG	100,00%
Bank Handlowy S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Citibank Overseas Investment Corporation	93,01%
Millenium S.A.	Zakup akcji WBC S.A.	● Banco Comercial Portugues BV ● Eureco BV	46,18% 19,98%
Pekao SA	Zakup akcji WBC S.A.	● Uni Credito Italiano S.p.A. ● EBOiR	53,17% 6,63%

Dlatego nie można się dziwić, że banki o kapitale zagranicznym chcą się wycofać z finansowania BFG. Nie byłoby to jednak w interesie polskiej gospodarki.

3. Spadek stóp procentowych NBP spowodował, że korzyści z pożyczki BFG otrzymanej przez bank komercyjny czy spółdzielczy są znacznie mniejsze. Wymaga to rozszerzenia instrumentów BFG. W szczególności mogą tu być zastosowane formy pożyczki podporządkowanej, zakup akcji, gwarancje itp. BFG nie może służyć do przyspieszenia likwidacji banków o polskim kapitale. Dlatego dążenie do likwidacji „autosanacji”, czy dofinansowywania banków spółdzielczych, które mają trudności w osiągnięciu sum progowych, należy rozumieć jako sprzeczne z interesem polskiej gospodarki narodowej.

III. Dwa modele BFG

Nowa sytuacja w bankowości polskiej stworzyła podstawę dla zaprezentowania zróżnicowanych propozycji co do dalszego działania BFG:

- ❖ model pierwszy prezentowany przez Związek Banków Polskich zakłada ograniczenie działalności BFG (niefinansowanie autosanacji) i ograniczanie finansowania BFG przez banki komercyjne. Przekształcenie BFG w likwidatora banków bankrutujących:
- ❖ model drugi zakłada rozszerzenie działalności BFG, jego większą samodzielność, finansowanie autosanacji, wprowadzenie nowych instrumentów pomocy dla banków.

A. *Model pierwszy proponowany przez ZBP – założenia:*

1. Odchodzenie od udzielania pomocy na samodzielną sanację banku, który znalazł się w sytuacji zagrożenia wypłacalności na skutek złej sytuacji ekonomicznej.

2. Likwidacja funduszu pomocowego (zwolnienie banków z wpłat na cele pomocowe).
3. (Zamiast tego) utworzenie funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOSG) typu *ex ante*. W rezultacie ograniczenie obciążeń banków z pozostawieniem wpłat NBP.
4. Priorytet dla banku przejmującego w postaci pomocy bezzwrotnej.
5. Wybór banku przejmującego ma nastąpić w drodze przetargu. Podstawowym kryterium wylaniania zwycięzcy ma być wysokość żądanej pomocy z BFG. W praktyce oznacza to priorytet dla banków o kapitale zagranicznym.
6. Propozycja utworzenia pożyczkodawcy ostatniej szansy dla interwencji przy groźbie kryzysu nie uwzględnia faktu, że nasz system bankowy w 80% (dzisiaj) składa się z banków-córek i oddziałów banków zagranicznych. Czy pożyczkodawca ostatniej szansy (czytaj NBP i budżet) ma ratować także „banki matki”?

B. Model drugi, „antymonopolowy” – założenia:

1. Głównym zadaniem BFG jest niedopuszczenie do pełnego monopolu banków o kapitale zagranicznym. Podstawowym kryterium działalności BFG powinien być interes polskiej gospodarki narodowej, której będzie sprzyjać dyferencjacja systemu bankowego.
2. Konieczna jest pomoc dla banków o zagrożonej wypłacalności (autosanacja), a nie dążenie do ich likwidacji (ostateczna decyzja, gdy brak szans na poprawę).
3. BFG podejmuje decyzje wspomagające samodzielnie, bez zgody KNB.
4. Szczególnie istotna powinna być pomoc dla banków spółdzielczych. Udzielanie pożyczek podporządkowanych w celu osiągnięcia progów kapitałowych, a także udzielania gwarancji dla depozytów (i wkładów) BS w bankach zrzeszających.

IV. Nowe instrumentaria BFG

Przejęcie prawie całej bankowości w Polsce przez kapitał zagraniczny stanowi problem, czy BFG ma przyspieszać likwidację resztek polskiej bankowości, czy też w miarę posiadanych możliwości utrzymać określoną dyferencjację i wspomagać autosanację tych jednostek.

Jeżeli przyjmiemy tę drugą tezę, to należy utrzymać fundusz pomocowy zasilany przez banki i NBP. Konieczne jest przy tym rozszerzenie instrumentów wspomagania zagrożonych banków. W związku z tym:

- ❖ BFG musi mieć możliwość samodzielnej identyfikacji banków o złej sytuacji nie za zgodą KNB, a jedynie w porozumieniu.
- ❖ Nie może istnieć jakiegokolwiek ograniczenie finansowania przez BFG autosanacji.
- ❖ Nie ma potrzeby wymuszonego uprzywilejowania inwestora strategicznego (czytaj zagranicznego) jako przejmującego bank zagrożony.
- ❖ BFG powinien aktywnie uczestniczyć w procesie autosanacji, uzależniać od jej przebiegu pomoc finansową.
- ❖ Konieczne jest wprowadzenie nowych instrumentów pomocowych:
 - udzielanie pożyczek podporządkowanych,

- zaangażowanie kapitałowe poprzez objęcie w szczególności obligacji zamiennych wyemitowanych przez bank w złej sytuacji ekonomicznej, a także akcji banków (BFG inwestorem strategicznym),
- udzielanie gwarancji.

Działania interwencyjne Funduszu w celu ograniczenia działalności banku, a następnie jego likwidacji nasuwają natomiast duże wątpliwości. Zadaniem BFG jest wspomaganie banków, a nie ich likwidacja. Gdy chodzi o likwidację, jest ona ustawowo przewidziana, a proces ten określa i realizuje KNB.

Zmiany instytucjonalne powinny dotyczyć także działalności gwarancyjnej BFG, tak żeby był on w pełni samodzielny. I tak celowym byłoby, żeby BFG:

- ❖ po pierwsze, otrzymywał niezbędne dane od banków bezpośrednio,
- ❖ po drugie, miał prawo delegować swych przedstawicieli do banków, które uważa za zagrożone, w celu bardziej szczegółowego zbadania sytuacji w tych bankach, i zarządzać odpowiednio działania ze strony kierownictwa tego banku,
- ❖ po trzecie, miał możliwość zagrożenia np. podwyższeniem składki gwarancyjnej lub zmniejszeniem procentu gwarancji, a w przypadku gdy w banku nie następuje poprawa, nawet wyłączenia z systemu gwarancji.

Reasumując:

- ❖ po pierwsze, BFG winien działać w interesie polskiej gospodarki narodowej, a nie określonej grupy bankowej,
- ❖ po drugie, BFG powinien być w pełni suwerennym organem ściśle współpracującym z KNB, ale nie instytucją zależną od KNB,
- ❖ po trzecie, BFG dążąc do pełnego zagwarantowania depozytów nie może rezygnować z dotychczasowej formy gromadzenia środków na ten cel. Tworzenie stałego funduszu nie powinno następować kosztem funduszu pomocowego,
- ❖ po czwarte, jak długo nie ma specjalnej instytucji wspomagającej banki, które mają trudności płatnicze, nie można ograniczyć możliwości finansowania auto-sanacji przez BFG,
- ❖ po piąte, celem działalności BFG jest utrzymanie zdyferencjowanego systemu bankowego w Polsce, a nie sprzyjanie jego likwidacji. Dlatego konieczne jest istnienie funduszu pomocowego, a równocześnie znaczne rozszerzenie ilości instrumentów wykorzystywanych w ramach tego funduszu.