

MIEJSCE I ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO – STAN OBECNY I KIERUNKI ZMIAN

Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego spowodowało, że nikt dzisiaj nie wyobraża sobie funkcjonowania systemu bankowego w Polsce bez tej ważnej dla kraju instytucji. Stała się ona ważnym elementem – obok Narodowego Banku Polskiego i nadzoru bankowego – sieci bezpieczeństwa finansowego kraju. Przyczyniła się ona do wysokich ocen za poziom bezpieczeństwa sektora bankowego w Polsce, jakie na ogół zgodnie wyrażają zarówno krajowi jak i zagraniczni eksperci. Niewątpliwym sukcesem było uniknięcie w Polsce kryzysu sektora bankowego, choć trzeba przyznać, że największe zagrożenie jego wystąpienia pojawiło się kilka lat przed powstaniem BFG. Dobrze funkcjonujące otoczenie instytucjonalne banków pozwoliło na stabilny wzrost sektora bankowego i przyczyniło się do wysokiego poziomu zaufania klientów do instytucji bankowych. Nawet pojawiające się w ostatnich latach informacje o poważniejszych kłopotach pojedynczych banków nie powodowały negatywnych konsekwencji dla całego sektora bankowego, a gwarancje BFG powodowały większą ostrożność klientów przy podejmowaniu decyzji o nagłym wycofaniu depozytów z banku, który wydaje się mieć trudności finansowe. Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi stosowne analizy dotyczące efektywności swojego działania dla całego sektora bankowego, zwłaszcza w najbardziej dyskusyjnym obszarze działalności – realizacji funkcji pomocowej. Choć wyniki tych badań wydają mi się zdecydowanie zawyżone, nikt rozsądny nie może negować generalnie pozytywnych skutków działania BFG.

Jednakże ta pozytywna ocena nie oznacza, że cała dotychczasowa działalność BFG ma wyłącznie pozytywne oblicze, choć – jak wspomniano przed chwilą – to ostatnie zdecydowanie przeważa. Wśród negatywnych ocen trzeba wymienić wysoki koszt ponoszony przez banki – zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania BFG – z tytułu opłat wnoszonych do BFG. Gdyby obciążenia banków były mniejsze, mogłyby one rozwijać się w sposób bardziej dynamiczny. Także fakt, iż z wyjątkiem Banku Staropolskiego S.A., nie upadł w ostatnich latach żaden bank komercyjny, mógł stanowić zachętę dla niektórych banków do wykorzystywania zasady moral-

nego hazardu przy podejmowaniu biznesowych decyzji oraz mógł poważnie osłabić zainteresowanie klientów bankowych uważniejszą analizą kondycji ekonomicznej instytucji, której zamierzają oni powierzyć swoje oszczędności. Wśród innych niedoskonałości funkcjonowania BFG wymienia się także niedostosowanie zasad jego działania do zmieniającej się sytuacji w sektorze bankowym (w tym zwłaszcza zakres stosowanych instrumentów sanacyjnych wobec nowej struktury sektora bankowego) i zmienionych warunków prowadzenia działalności bankowej w Polsce (szczególnie obniżenie się poziomu rynkowych stóp procentowych). Również pewne problemy związane z wymianą informacji i komunikowaniem się BFG z instytucjami trzecimi (nadzorem bankowym, bankami) można uważać za nieoptymalne, choć nie sposób nie odnotować stopniowej poprawy w tym zakresie.

Warto również wskazać, że w okresie dziesięciu lat funkcjonowania BFG nie zaszły generalnie większe zmiany w zasadach prawnych działania systemu gwarantowania depozytów. Najpoważniejsza zmiana zasad działania BFG nie dotyczyła przy tym realizacji samej funkcji gwarantowania depozytów, lecz polegała na rozszerzeniu zadań BFG o nową funkcję – udzielanie pożyczek ze środków Funduszu Restrukturyzacji Banków Spółdzielczych. **Ta stabilność zasad działania, tak rzadka współcześnie w szybko zmieniającej się gospodarce, stanowi dowód spełnienia zadań, jakie autorzy postawili przed BFG w momencie jego ustanowienia.**

Jednak te zmieniające się warunki ekonomiczne, a także ważne zmiany instytucjonalne, następujące w kraju i na świecie oraz istniejące niedoskonałości funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce, wskazują na potrzebę zastanowienia się nad kierunkami pożądanых zmian w działaniu BFG w przyszłości.

Zmiany w zasadach działania BFG można rozpatrywać w krótkiej i dłuższej perspektywie. Podstawą powinna być jednak długookresowa wizja funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, a bieżące zmiany powinny być wynikiem stopniowej realizacji tej wizji oraz reagowania na bieżące tendencje występujące w otoczeniu BFG. Trzeba przy tym podkreślić, że jakiegokolwiek zmiany nie mogą powodować utraty osiągnięć BFG w dotychczasowej działalności. Stąd też postulat wprowadzania zmian nie może być odbierany jako „rewolucyjne” dążenie do niszczenia dzisiejszego porządku, lecz jako próba poszukiwania rozwiązań zmierzających do dalszego podnoszenia efektywności działania systemu dla dobra klientów banków i dla samych instytucji bankowych.

Przewidywanie kierunków zmian, jakie będą następować w bankowości w najbliższych latach, jest trudne. Znajdujemy się bowiem w sytuacji, jakiej jeszcze nie doświadczaliśmy w rozwoju bankowości. Większość nowości stosowanych w bankowości w krajach wysoko rozwiniętych jest już w mniejszym lub większym stopniu obecna także w Polsce. Przyjdzie też nam współrealizować program Unii Europejskiej stawania się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata. Trudno przewidzieć, jaką formę będzie mieć bankowość za kilkanaście lat i jakie to będzie rodzić skutki w sektorze bankowym i dla jego otoczenia instytucjonalnego. Wydaje się jednak, że można przynajmniej zasygnalizować kilka podstawowych tendencji, które mogą pojawić się w najbliższych latach w sektorze bankowym w Polsce oraz w jego otoczeniu prawnym.

W zakresie zmian zachodzących w tym sektorze w Polsce można założyć, że najbliższe lata będą charakteryzować się szybszym tempem wzrostu potencjału ekonomicznego banków. Szybsze tempo wzrostu ekonomicznego kraju po okresie osłabienia koniunktury gospodarczej oraz po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej powinno znaleźć odzwierciedlenie w poprawiających się standingach finansowych wielu przedsiębiorstw i osób prywatnych. Wprawdzie globalizacja, światowe ceny surowców oraz brak głębszych reform strukturalnych w kraju mogą uczynić tempo wzrostu gospodarczego wyraźnie wolniejszym od oczekiwanego, tym niemniej powinno ono być wyraźnie wyższe niż osiągnięte w ostatnich latach. Ta poprawa sytuacji będzie musiała znaleźć odzwierciedlenie w poprawie wyników finansowych banków, nawet w sytuacji, w której można spodziewać się stopniowego zmniejszania się znaczenia roli banków na rynku finansowym w Polsce i wzrostu konkurencji na rynku usług bankowych.

Poprawa kondycji finansowej klientów, rosnąca świadomość zapotrzebowania na nowoczesne usługi, integracja europejska, a także dalszy rozwój i liberalizacja rynków finansowych, przyczynią się również do rozszerzenia zakresu i unowocześnienia usług oferowanych przez banki swoim klientom. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że wiele tych usług może być obciążone wyższym ryzykiem ekonomicznym od tradycyjnych usług bankowych. Tym samym poziom ryzyka generowanego przez niektóre banki może być wyższy, jeśli w ślad za rozszerzeniem oferty nie będzie następować poprawa zarządzania ekonomicznego bankiem.

Do wzrostu ryzyka w całym sektorze finansowym może przyczynić się także rosnące znaczenie konglomeratów finansowych. Obecnie przeważają w Polsce finansowe grupy kapitałowe, w których zdecydowanie częściej najważniejszą rolę odgrywają banki, zaś wpływ pozostałych instytucji finansowych na kondycję banków jest niewielki. Także niewielki wpływ na kondycję sektora bankowego mają dotychczas te instytucje finansowe lub quasi-finansowe, które dziś nie podlegają jeszcze żadnemu z nadzorów nad podmiotami finansowymi w Polsce. Ewentualny efekt zarażenia banków dolegliwościami ekonomicznymi innych podmiotów finansowych nie może dziś być przeceniany. Jednak biorąc pod uwagę tendencję występującą w innych krajach, a także zmiany zachodzące w ostatnich latach w strukturze usług finansowych w Polsce, można oczekiwać, że udział instytucji niebankowych w całości rynku finansowego w Polsce będzie systematycznie zwiększał się. W tej sytuacji powiązania kapitałowe i biznesowe banków z innymi instytucjami finansowymi będą musiały być przedmiotem znacznie większej uwagi ze strony podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo finansowe kraju.

Strategia Lizbońska, a zwłaszcza Financial Services Action Plan zakłada znaczące zmiany w zakresie usług finansowych oferowanych przez banki i inne firmy finansowe w Unii Europejskiej. Realizacja takiej strategii ma przyczynić się do poprawy dostępu podmiotów niefinansowych do zewnętrznych źródeł finansowych i dzięki temu umożliwić wyższe tempo wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Jednym z kluczowych zagadnień w ramach tego planu jest wzrost znaczenia usług transgranicznych. Dzięki rozwojowi tego rodzaju usług ma wzrosnąć konkurencja między świadczeniodawcami takich usług i nastąpić obniżka cen oferowanych usług. Trzeba jednak mieć na względzie, że taka zmiana

może generować nowe ryzyka dla banków oraz potrzebę zastosowania nowego podejścia do kwestii analizy stabilności finansowej w skali kraju i w skali międzynarodowej.

Kolejnym wyzwaniem dla analizy stabilności finansowej w Polsce będzie rosnące znaczenie oddziałów banków zagranicznych świadczących usługi na terenie naszego kraju. Oddziałami takimi mogą stać się te instytucje z krajów Unii Europejskiej i z innych krajów, które będą chciały rozpocząć działalność w Polsce, jak i te, które są już obecne na naszym rynku, ale zdecydują się na zmianę swojego statusu na oddział banku zagranicznego. W pesymistycznych wariantach można zakładać, że liczba banków działających w Polsce, po procesie dalszej konsolidacji, obniży się do zaledwie kilku dużych banków oraz kilku banków niszowych, zaś pozostałe podmioty będą działać w formie oddziałów banków zagranicznych. Udział oddziałów banków zagranicznych w usługach świadczonych w Polsce może być (procentowo) niewspółmiernie wysoki w porównaniu z aktywnością takich oddziałów w „starych” krajach Unii Europejskiej. Taka zmiana miałaby istotne znaczenie z punktu widzenia oceny stabilności sektora bankowego jak i wielkości środków podlegających gwarancjom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Także otoczenie prawne działania banków ulegnie zmianie. Narodowy Bank Polski na przełomie tej i następnej dekady stanie się prawdopodobnie elementem Europejskiego Banku Centralnego. Z punktu widzenia działalności BFG będzie to oznaczać kres współfinansowania przez polski bank centralny opłat rocznych, a także pogłębienie problemu tzw. pożyczkodawcy ostatniej szansy. Dotychczas EBC nie wypracował bowiem w tej kwestii konstruktywnego stanowiska.

Zmiany będą w sposób nieunikniony następować także w zakresie sprawowania nadzoru nad instytucjami bankowymi. Po części będą one wynikały ze zmiany proporcji usług świadczonych przez banki założone według prawa polskiego i oddziały banków zagranicznych. Ponadto już dziś obserwowane są różne przygotowania do zmian regulacyjnych polegających na stopniowym zwiększaniu kompetencji nadzorczych do instytucji nadzorczej w kraju, w których ma siedzibę podmiot – matka spółki zależnej. Ustalanie jednolitych procedur i zasad działania, wymogów ostrożnościowych, a następnie zasad raportowania wyników będzie prawdopodobnie następować zgodnie z ustaleniami podjętymi między bankiem – matką i jej organem nadzorczym. **Przy aktualnej strukturze i dalszej zmianie składu akcjonariatu banków działających w Polsce może to oznaczać stopniowe zmniejszanie roli polskiego nadzoru bankowego w dłuższym horyzoncie czasowym.**

Nowe regulacje ostrożnościowe mogą zachęcać do zwiększania znaczenia nadzorów usytuowanych w krajach, w których znajdują się siedziby banków – matek dla banków utworzonych na podstawie polskiego prawa. Nowe regulacje ostrożnościowe mogą przyczyniać się do wzrostu wymogu kapitałowego dla banków i tym samym podniesienia bezpieczeństwa ich działania. Jednocześnie jednak oparcie nowej metodologii wyliczeń potrzeb kapitałowych banków może prowadzić do wzrostu ryzyka systemowego. Wykorzystywanie poziomu ratingów wewnętrznych i zewnętrznych może prowadzić bowiem do pogłębienia

problemu cykliczności działalności banków, zdecydowanie pogarszając obraz banków w okresie dekoniunktury i utrudniając gospodarce i bankom powrót do poprawy sytuacji ekonomicznej.

Działalność BFG jest oparta przede wszystkim na polskiej ustawie, ale także musi być ona zgodna z treścią dyrektywy Unii Europejskiej. Potrzeba przyszłych zmian w zasadach działania BFG może zatem wynikać nie tylko ze zmiany polskiej ustawy, która to zmiana nie będzie mogła być sprzeczna z dyrektywą UE, ale także ze zmianą w dyrektywie UE. **Nie można wykluczyć, że w dalszej perspektywie pojawi się koncepcja utworzenia jednego paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów.** Dotychczas z Unii Europejskiej nie słychać wyraźnych sygnałów o pojawieniu się propozycji zmian tej regulacji, a tym bardziej o ewentualnych kierunkach proponowanych zmian. Wprawdzie dość długi proces legislacyjny w UE może powodować, że w najbliższym czasie trudno będzie oczekiwać zasadniczych zmian w europejskich ramach prawnych funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów, ale w razie skutecznego zrealizowania zamierzeń zawartych w Financial Services Action Plan – zwłaszcza „umiędzynarodowienia” usług bankowych dla klientów detalicznych (co wydaje się możliwe, choć chyba mało prawdopodobne), zmiany w tej dyrektywie mogą okazać się potrzebne. Być może nawet Polska i inne kraje naszego regionu, które cechują się już dziś bardzo znacznym udziałem kapitału zagranicznego w sektorze bankowym, powinny wyjść z inicjatywą wprowadzenia zmian w regulacji Unii Europejskiej.

Możliwe do zrealizowania tendencje zmian w sektorze bankowym i w jego otoczeniu instytucjonalnym mogą stanowić podstawę do sformułowania pewnych generalnych konkluzji co do zmian w zasadach działania BFG o charakterze długookresowym. **Po pierwsze, na skutek zmian w zasadach funkcjonowania banku centralnego i nadzoru bankowego może okazać się, że potrzebne będzie zwiększenie roli systemu gwarantowania depozytów jako kluczowego elementu systemu bezpieczeństwa finansowego. Będzie to być może oznaczać konieczność zwiększenia zarówno zakresu danych pozyskiwanych i gromadzonych przez BFG z banków jak i potrzebę zwiększenia rozmiarów środków finansowych służących zachowaniu bezpieczeństwa finansowego w Polsce.**

Po drugie, zasadna jest próba odpowiedzi na pytanie, czyje depozyty będą faktycznie przedmiotem gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego? Zmiany w sektorze bankowym w Polsce mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której funkcjonować będzie na terenie naszego kraju kilka relatywnie dużych banków, zaś pozostałe placówki będą oddziałami banków zagranicznych lub jednostkami banków spółdzielczych. Oddziały banków zagranicznych będą generalnie wyłączone z gwarancji polskiego systemu gwarantowania depozytów. Banki spółdzielcze powinny zostać w najbliższych latach poważnie wzmocnione kapitałowo, a ponadto prawdopodobnie nastąpi w końcu konsolidacja finansowa banków spółdzielczych w ramach zrzeszeń. Tym samym znaczenie systemu gwarantowania depozytów zostanie wyraźnie zmniejszone dla tego sektora bankowości. Pozostanie zatem kwestia kilku relatywnie dużych banków działających na podstawie przepisów polskiej ustawy Prawo bankowe. Jednak z punktu widzenia faktycznej siły

kapitałowej BFG banki te mogą okazać się zbyt duże, aby BFG mógł skutecznie podejmować działania zmierzające do utrzymania bezpieczeństwa sektora finansowego Polski. Działalność BFG będzie mieć przede wszystkim charakter oddziaływania psychologicznego dla klientów banków, przy czym będzie mogło ono występować do momentu faktycznego wystąpienia zagrożenia upadłości jednego z tych banków. Włączenie NBP do Europejskiego Banku Centralnego będzie równocześnie oznaczać, że BFG będzie w swoich działaniach zdany praktycznie na siebie. Dodatkowo pozostanie kwestia pojawienia się nowych uczestników rynku finansowego, zwłaszcza relatywnie dużych instytucji rozliczeniowych, które będą mogły prowadzić swoją działalność równoległe do tradycyjnych banków. Ich działanie będzie musieć podlegać kontroli z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu finansowego kraju i wpływu zachowań tych instytucji na bezpieczeństwo tradycyjnych banków.

Ta odległa, być może nie całkiem prawdopodobna wizja zmian w systemie bankowym i w jego otoczeniu prawnym i ekonomicznym wskazuje, że trudno jest przedstawić wizję funkcjonowania BFG za np. dziesięć lat. Wydaje się generalnie, że celowe jest gromadzenie przez BFG środków niezbędnych w czasie, gdy na rynku finansowym rola BFG będzie musiała być większa i nastąpi dalsza konsolidacja sektora bankowego. Z drugiej jednak strony może okazać się, że takie gromadzenie środków jest marnowaniem kapitału, gdyż skala problemu będzie – jeśli faktycznie on powstanie – na tyle duża, że system gwarantowania depozytów nie będzie praktycznie w stanie sprostać jej samodzielnie.

Ta duża niepewność możliwych kierunków zmian i możliwości dostosowania się do niej w sposób uprzedzający przez system gwarantowania depozytów powoduje, w mojej opinii, potrzebę koncentrowania się w najbliższym czasie w większym stopniu na rozwiązaniu bieżących problemów systemu gwarantowania depozytów. Nie sposób nie mieć na względzie zasadniczych kierunków zmian w dalszej przyszłości, lecz ta niepewność nie powinna hamować podejmowania działań na rzecz bieżącej i średnioterminowej poprawy efektywności działania systemu gwarantowania depozytów w Polsce.

Dzisiejsza perspektywa kondycji sektora bankowego i poszczególnych banków pozwala na stwierdzenie, że w najbliższym czasie nie powinien pojawić się żaden istotny nowy przypadek banku mającego trudności finansowe. Dobre wyniki sektora bankowego, podnoszenie poziomu zarządzania w bankach, dobre perspektywy dotyczące tempa rozwoju gospodarczego mogą nie wywoływać potrzeby dokonywania zmian w aktualnym systemie gwarantowania depozytów. Jednak niedobrze stałoby się, gdyby ten okres względnego spokoju z punktu widzenia bezpieczeństwa całego sektora bankowego został stracony. W momencie powrotu okresu dekonjunktury, takiego stracenie czasu może zabraknąć i wówczas cały sektor bankowy może ponieść wysokie koszty zaniechania działań. Stąd też powinny być prowadzone intensywne prace na rzecz doskonalenia systemu gwarantowania depozytów.

Pierwsze zasadnicze pytanie dotyczyć musi zasad gromadzenia środków na wypłaty depozytów bankowych: czy powinien to być aktualny system ex post czy coraz częściej stosowany system ex ante. Okres dobrej konjunktury, który należy mieć nadzieję będzie mieć miejsce w najbliższych latach, powinien być wykorzystany na zgromadzenie pewnej puli środków finansowych, które będą mogły być wykorzystane w okresie dekonjunktury. Przemawia to na

rzecz popierania systemu gwarantowania depozytów typu *ex ante*. Z punktu widzenia sektora bankowego zrozumiałym jest, że podstawowym wymogiem stawianym przed BFG jest, aby system ten był tani. Dlatego też biorąc pod uwagę poprawiającą się standing finansowy kraju, docelowy poziom środków gromadzonych w systemie *ex ante* nie powinien zostać określony na zbyt wysokim poziomie (1–2% sumy depozytów sektora bankowego), a proces dochodzenia do docelowej wielkości powinien mieć zdecydowanie długoletni charakter. Wybór niskiego poziomu docelowego poziomu funduszu ochrony środków gwarantowanych *ex ante* powinien być podyktowany również trudnościami w identyfikowaniu kształtu systemu bezpieczeństwa finansowego w dalszej perspektywie czasowej. Rozsądnie jest gromadzić środki na trudne czasy, jednak niedobrze byłoby, gdyby po kilku latach okazało się, że zostały zgromadzone olbrzymie środki finansowe i na skutek podjęcia decyzji o konieczności przebudowy tego systemu (np. w przypadku podjęcia decyzji o budowie w Europie jednego systemu gwarantowania depozytów) trzeba będzie poszukiwać alternatywnych, nie zawsze efektywnych sposobów ich wykorzystania. Innym skutkiem zgromadzenia dużych środków może być sytuacja, w której środki zgromadzone w Polsce zasilą wspólny budżet systemu gwarantowania depozytów, kosztem mniejszych wpłat wnoszonych przez inne kraje. Także utrzymywanie relatywnie wysokich obciążeń banków poprzez określenie m.in. krótkiego terminu dochodzenia do pożądanego poziomu wyposażenia kapitałowego systemu *ex ante* w BFG może prowadzić do negatywnych następstw przy ocenie przez banki kosztów ponoszonych na rzecz BFG. Jeśli uznają one, iż uczestniczenie w tym systemie jest zbyt kosztowne, mogą one poszukiwać dróg zmniejszenia obciążeń poprzez zmianę formuły świadczenia usług w Polsce.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że wprowadzenie wysokich opłat na system *ex ante* powinno być wynikiem skonsultowanej ze środowiskiem bankowym decyzji o tworzeniu takiego systemu. Utrzymywanie obciążeń banków nie powinno następować w warunkach zachowania aktualnych przepisów prawnych dotyczących zasad działania BFG i ewentualnego wykorzystania możliwości przekazywania na rzecz funduszu ochrony środków gwarantowanych wyższych kwot opłat, pobieranych dziś z tytułu opłaty rocznej na rzecz działalności pomocowej. Wobec różnych ocen banków dotyczących efektów działalności pomocowej BFG nie można uznać tej drogi kapitalizacji BFG za prawidłową, gdyż zawsze będą pojawiać się w tym kontekście obawy, że zgromadzone środki zostaną przeznaczone na nadmiernie prowadzoną działalność pomocową. Z drugiej jednak strony trzeba przyznać, że jasne określenie horyzontu dochodzenia do docelowego systemu *ex ante* również może stanowić asumpt dla niektórych banków do zmiany formy swojej obecności w Polsce. Trzeba bowiem pamiętać, że w wielu krajach UE banki nie ponoszą już dziś żadnych obciążeń z tytułu funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów.

W kontekście gwarantowania depozytów pojawia się również kwestia wysokości kwoty gwarantowanych depozytów. Obecny poziom zamożności społeczeństwa nie zachęca do podnoszenia maksymalnego pułapu gwarancji. Jednak w interesie Polski leży, aby w przyszłości dążyć do ujednoczenia wysokości gwarantowanych depozytów w skali Unii Europejskiej. Polska powinna aktywnie uczestniczyć na rzecz wprowadzenia takiej zmiany w dyrektywie UE. Ujednoczenie stawki powinno przyczynić się do eliminacji wielu problemów, które dziś powstają, a w przyszłości

będą pojawiać dużo bardziej intensywnie na skutek istnienia różnic w wysokości gwarancji i zakresu gwarancji (np. depozyty w walutach obcych, zasady wypłaty środków gwarantowanych) w różnych krajach Unii Europejskiej.

Drugie zasadnicze pytanie musi dotyczyć zakresu pozagwarancyjnej działalności BFG, a zwłaszcza prowadzenia działalności sanacyjnej. Przy różnych ocenach tej działalności w sektorze bankowym, wydaje się, że w ostatnich latach wykonano generalnie dużo pracy w BFG na rzecz poprawy oceny wyników tej działalności. Nie ulega wątpliwości, że istniejący dziś mechanizm udzielania pomocy jest już anachroniczny i wymaga szybkiej przebudowy w celu jego dostosowania do aktualnych warunków prowadzenia działalności bankowej w Polsce. Ten stosunkowo mało elastyczny system narzędzi możliwych do zastosowania w przypadku podejmowania działań sanacyjnych był, w mojej ocenie, wynikiem nieufności sektora bankowego do nadmiernego wykorzystywania przez BFG środków, które są wpłacane przez sektor bankowy. Przykłady niektórych działań BFG, zwłaszcza udzielonych pomocy finansowych na tzw. autosancję banku znajdującego się przejściowo w złej sytuacji finansowej, nie rozwiąły tych wątpliwości. Z tego powodu należałoby opowiedzieć się za stworzeniem szerokiego wachlarza dostępnych BFG form prowadzenia działalności sanacyjnej (jak ma to miejsce w niektórych krajach europejskich), ale pod warunkiem znacznego rozszerzenia uprawnień banków do decydowania o udzieleniu przez BFG pomocy i wyborze zastosowanej metody wsparcia finansowego banku w złej sytuacji. Najwięksi płatnicy na rzecz BFG powinni w tej sprawie mieć głos równy przedstawicielom instytucji publicznych i wspólnie podejmować decyzje, jakie rozwiązanie będzie najlepsze dla sektora bankowego, dla jego bezpieczeństwa i dla deponentów banku przeżywającego trudności finansowe. W mojej opinii w tych dwóch kluczowych kwestiach (dot. ewentualnego przejścia do systemu *ex ante* i każdorazowej decyzji o udzieleniu pomocy) powinno być wypracowane porozumienie między wszystkimi stronami uczestniczącymi w pracach BFG. Zarówno sektor bankowy jak i instytucje publiczne (niezależnie od tego, ile ich jest reprezentowanych w BFG) powinny ponosić równą i solidarną odpowiedzialność za te kluczowe decyzje związane z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Zmniejszy się wówczas problem regulacyjnego ograniczania autosancji, dokładnego określenia limitu czasu zaangażowania kapitałowego BFG, w banku czy wprowadzenia innych ustawowych ograniczeń form pomocy BFG dla banków.

Warto też zastanowić się, czy pomoc ta powinna być zawsze tańsza od środków dostępnych na warunkach rynkowych. BFG angażuje bowiem środki w sytuacji, gdy wiarygodność kredytowa banku zagrożonego jest na tyle niska, iż żadna inna instytucja działająca na warunkach rynkowych nie jest skłonna do ryzykowania swoich środków na finansowanie sanacji banku. Podjęcie przez BFG decyzji o postawieniu do dyspozycji środków takiemu podmiotowi już jest formą pomocy. Być może podstawą podjęcia decyzji o sanacji powinien być faktyczny biznesplan wyjścia banku z trudnej sytuacji i faktyczna możliwość jego realizacji, a nie skala korzyści finansowych, jakie uzyska bank na skutek otrzymania pożyczki od BFG po cenie preferencyjnej w porównaniu z obowiązującymi stawkami rynkowymi. Na tym polega m.in. specyficzne umiejscowienie działalności systemu gwarantowania depozytów, który ma za zadanie utrzymanie bezpieczeństwa całego sektora finansowe-

go (ale nie pojedynczych jego elementów) przy jednoczesnym nienaruszaniu zasad gospodarki rynkowej, w której mają działać banki. Zarządzanie aktywami przez system gwarantowania depozytów na warunkach rynkowych jest także jednym z postulatów raportu końcowego przygotowanego przez Financial Stability Forum. Dzięki stosowaniu tej zasady prawdopodobnie ograniczeniu uległoby stosowanie procederu hazardu moralnego przez niektóre banki.

W kontekście działalności pomocowej trzeba podkreślić potrzebę istnienia porozumienia między bankiem centralnym a Bankowym Funduszem Gwarancyjnym. Powinno obejmować ono zasady współpracy między tymi instytucjami w sytuacji powstania zagrożenia bezpieczeństwa finansowego przekraczającego możliwości finansowe samodzielnego działania przez BFG. Takie porozumienie nie musi być publikowane (choć fakt jego zawarcia powinien zostać upubliczniony), ale ważne jest, aby instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego знаły swoje kompetencje i zakres działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, w zależności od rozmiaru zagrożeń. Takie procedury działania nie mogą być wypracowywane w trakcie powstałych już perturbacji na rynku finansowym. Potrzeba istnienia takiego systemu awaryjnego została także przedstawiona jako jeden z ważnych postulatów raportu końcowego Forum Stabilizacji Finansowej. Porozumienie między NBP i BFG powinno również obejmować zobowiązanie NBP do dalszego współfinansowania działalności BFG, jak długo będzie to tylko zgodne z krajowymi i międzynarodowymi przepisami prawnymi.

Odrębną kwestią są możliwości rozszerzenia działalności BFG na inne obszary, np. na prowadzenie badań kondycji sektora bankowego w Polsce i poszczególnych banków. Rozszerzenie zakresu prowadzonych badań nad sektorem bankowym w skali makro i mikro mogłoby przyczynić się do podniesienia prestiżu BFG w środowisku bankowym. Tego rodzaju informacji nadal brak jest w dostatecznym stopniu w wielu bankach. Z drugiej strony, rozbudowa takiej działalności wymagałaby ponoszenia dodatkowych kosztów przez BFG, pozyskiwania nowych danych z banków, a to mogłoby być oceniane jako sprzeczne z wąsko rozumianą efektywnością działania BFG. Wydaje się zatem, że zmiany możliwe do wprowadzenia w tym zakresie w najbliższym czasie mogą być dość ograniczone, choć integracja europejska polskiego banku centralnego i nadzoru bankowego może zwiększyć naciski w przyszłości na prowadzenie takich prac przez BFG. Już dziś obserwuje się bowiem w strefie euro sytuację, w której kraje członkowskie tej strefy wyraźnie sygnalizują brak dostatecznych informacji ze strony Europejskiego Banku Centralnego o sytuacji występującej w poszczególnych krajach.

W trakcie dalszych prac nad zmianami zasad prowadzenia działalności przez BFG, warto wykorzystać prace zespołu roboczego działającego w BFG, w którego skład wchodziłi przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Związku Banków Polskich. Wydaje się, że w wielu obszarach wyniki tych prac przyniosły znaczący postęp w stosunku do aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych. Ważne jest jednak, aby w trakcie dalszych prac możliwe było śmielsze spojrzenie w przyszłość, poszukiwanie ambitnych rozwiązań, a następnie ich legislacyjna (a potem ekonomiczna) realizacja po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej w kraju.