

## POLSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W STRUKTURZE SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO (OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 25 listopada 2003 roku w siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odbyło się seminarium naukowe poświęcone miejscu systemów gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego. Szczególny nacisk opracowań i dyskusji położono na kwestie związane z polskimi rozwiązaniami w tym zakresie. Jest to problematyka szczególnie ważna w dobie prac nad projektem nowej ustawy o BFG. Seminarium rozpoczęło cykl spotkań, które pomóc mają w opracowaniu projektu nowych rozwiązań prawnych związanych z działalnością Funduszu.

Referaty tematyczne przedstawili Olga Szczepańska, dr Tomasz Obal, prof. dr hab. Ryszard Wierzba, prof. zwyczaj. dr Władysław Jaworski, dr Mariusz Zygierewicz oraz prof. dr hab. Jan Szambelańczyk. Seminarium oraz dyskusję poprowadził dyr. Jacek Osiński.

Rozpoczynając seminarium prof. zwyczaj. dr hab. Władysław Baka podkreślił, że przez blisko 10 lat funkcjonowania Funduszu ustawa o BFG sprawdziła się i spełniła swoje zadania. Jednakże w miarę następujących na rynku przemian oraz wobec nowych wyzwań potrzebne są zmiany. Przygotowanie nowej ustawy wymaga bardzo poważnych studiów i analiz, czemu między innymi służą seminaria organizowane przez Fundusz. Na początku przygotowań do opracowania założeń projektu nowej ustawy należy przedyskutować miejsce BFG w strukturze sieci bezpieczeństwa – od tego zależą dalsze kierunki zmian. Na kolejnych seminariach powinna zaś nastąpić konkretyzacja nowych zasad funkcjonowania Funduszu.

Olga Szczepańska przedstawiła obszerny referat dotyczący zagadnień teoretycznych związanych z funkcjonowaniem sieci bezpieczeństwa finansowego (koszty i korzyści, struktura instytucjonalna oraz modele współdziałania instytucji tworzących sieć). Autorka podkreśliła konieczność współpracy pomiędzy poszczególnymi elementami *safety net*, co nabiera szczególnego znaczenia w sytuacjach kryzysowych. W wielu krajach (Australia, Hongkong, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry) podpisane zostały oficjalne porozumienia (*memorandum of understanding*) instytucji odpowiedzialnych za stabilność systemu finansowego. W toku dyskusji autorka podkreśliła znaczenie tego typu współpracy i możliwość podjęcia jej w Polsce. Istnienie sieci bezpieczeństwa jest dziś bowiem faktem. Nie ma przy tym rozwiązania optymalnego, a każdy kraj sieć bezpieczeństwa zorganizował inaczej. Jednak podstawowym warunkiem jej funkcjonowania jest współpraca instytucji ją tworzących. W obliczu większych zagrożeń pojedyncza instytucja jest bezradna. Stabil-

ność całego systemu finansowego jest dobrem publicznym, ponieważ koszty destabilizacji ponoszą wszyscy.

Prezentacja dra Tomasza Obala oparta była na międzynarodowej analizie miejsca systemów gwarantowania depozytów w sieci bezpieczeństwa finansowego. Analiza przeprowadzona została w dwóch płaszczyznach: funkcjonalnej oraz instytucjonalnej. W ramach pierwszej z nich zaprezentowana została następująca klasyfikacja systemów:

- ❖ systemy typu *pay box*, jedynie gwarantujące depozyty (Brazylia, Kazachstan, wiele krajów europejskich, np. Wielka Brytania, Litwa, Słowacja, Niemcy),
- ❖ systemy wyposażone dodatkowo w narzędzia restrukturyzacji banków (Japonia, Korea Płd., Francja, Węgry, Hiszpania),
- ❖ systemy, które poza działalnością gwarancyjną i restrukturyzacyjną mają także uprawnienia nadzorcze (Kanada).

Na tym tle autor przedstawił historyczną ewolucję funkcji amerykańskiej instytucji gwarantującej depozyty – FDIC. Wachlarz jej uprawnień zmieniał się bowiem w czasie zależnie od sytuacji amerykańskiego sektora bankowego oraz jego potrzeb. Autor próbował odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje pewna regionalna specyfika systemów gwarantowania. Okazuje się, że w Ameryce większość funduszy ma szersze zadania, także w Azji bardzo aktywnie działają jako *risk minimizer* (wiele systemów jest tu w fazie tworzenia). Większa różnorodność modeli występuje w Europie.

W ramach analizy instytucjonalnej autor zbadał wpływ modelu rozwoju instytucji gwarancyjnej na kształt organizacyjny systemu gwarantowania wkładów. Systemy, które powstały z zewnętrznej inicjatywy, najczęściej przybierały kształt odrębnej organizacji w sektorze, z mieszaną strukturą władzy. Jeśli zaś powstały w wyniku samoorganizowania się środowiska bankowego, wówczas przybierały formę stowarzyszenia, a we władzach zasiadali jedynie lub głównie przedstawiciele banków. Na tle analizy międzynarodowej autor przedstawił charakterystykę BFG, który jest systemem typu *risk minimizer*, ale z ograniczoną działalnością restrukturyzacyjną. Posiada też pewne uprawnienia nadzorcze (w zakresie monitoringu instytucji, którym udzielono pomocy).

Referat prof. dra hab. Ryszarda Wierzby przybliżył rozwiązania francuskiego systemu gwarantowania depozytów i jego miejsce w krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego. Prof. Wierzba podkreślił, że celem francuskiego systemu gwarantowania depozytów jest wzmocnienie stabilności systemu bankowego, a nie przeciążanie problemów w momencie kryzysu systemowego (wtedy konieczne są inne środki). Wiedza ta może być szczególnie istotna przy projektowaniu zmian w funkcjonowaniu polskiego BFG, w tym zasad jego finansowania. W ostatnich latach Francja przeprowadziła gruntowną reformę systemu gwarantowania wprowadzając zasadę kapitalizacji funduszu (na koniec 2003 r. zgromadził on środki równe 1,5% depozytów systemu bankowego ogółem), a składkę roczną banków uzależniając od ryzyka danej instytucji. System, choć stosunkowo skomplikowany, okazał się dobry w praktyce, przy czym należy podkreślić, że nie został dotychczas sprawdzony w sytuacji kryzysowej.

Kolejne trzy wystąpienia na seminarium poświęcone zostały miejscu i roli BFG w sieci bezpieczeństwa finansowego Polski. Prof. Władysław Jaworski podkreślił

konieczność utrzymania dotychczasowych funkcji BFG oraz potrzebę wprowadzenia nowych instrumentów pomocowych. Zrezygnowanie z funkcji pomocowej doprowadziłoby do likwidacji wielu banków polskich i dominacji banków zagranicznych. W przypadkach kryzysowych natomiast BFG powinien uzyskiwać silne wsparcie innych członków safety net.

Dr Mariusz Zygierewicz zwrócił uwagę na konieczność kapitalizowania BFG, tak aby mógł on zebrać środki „na złe lata” w wysokości 1–2% sumy depozytów sektora bankowego. Zgromadzony fundusz nie powinien być jednak zbyt duży, gdyż w przypadku upadłości największych banków i tak nie będzie on wystarczający. Konieczne są przy tym konsultacje ze środowiskiem bankowym, tak aby jasno określić politykę BFG w zakresie finansowania. Przy dzisiejszych rozwiązaniach banki obawiają się bowiem zbyt dużej działalności pomocowej Funduszu. Autor proponuje odejście od uprzywilejowania podmiotów objętych systemem gwarantowania, gdyż sam fakt, że BFG udziela pomocy jest już przywilejem. Należałoby zatem udzielać pożyczek na warunkach rynkowych. Jeśli bank przezwycięży kryzys na takich warunkach, to znaczy, że poradzi sobie również później. Inną ważną kwestią jest rozszerzenie działalności analitycznej BFG i jego roli informacyjnej dla sektora bankowego. Autor uważa ponadto, że nie można myśleć o nowej ustawie jako rozwiązaniu na 10 lat. System powinien być bardziej elastyczny, bo zmiany w sektorze bankowym następują bardzo szybko.

Prof. Jan Szambelańczyk w swym referacie podkreślił istotne znaczenie triady funkcji BFG: ochrona deponenta, stabilizacja sektora bankowego, funkcje analityczne. Powinna ona być utrzymana, chociaż można zaobserwować pewne „spłaszczenie” tych funkcji. W okresie 10 lat działalności Funduszu następowała ewolucja jego funkcji – od nacisku na gwarancje depozytów, poprzez dominację działalności pomocowej, aż do większego znaczenia funkcji analitycznych. Według autora działalność pomocowa nie powinna być ograniczana, zaś w ramach działalności gwarancyjnej należy rozpatrzyć możliwość objęcia ochroną także innych segmentów rynku finansowego (np. funduszy inwestycyjnych, funduszy rekompensat dla inwestorów). Prace nad projektem nowej ustawy o BFG powinny cechować się efektywnością, elastycznością i indywidualizmem rozwiązań, tak by unikać ograniczania dostępnych rozwiązań i instrumentów. W ustawie powinny znaleźć miejsce nienaruszalne zasady (w tym triada funkcji Funduszu), zaś katalog dostępnych instrumentów do ich wypełniania powinien zostać przeniesiony do aktów niższych (na poziom rozporządzeń ministra lub nawet uchwał Rady BFG).

Dyskusja uczestników seminarium skoncentrowana była na trzech zasadniczych kwestiach:

- ❖ funkcji, jakie powinien pełnić BFG,
- ❖ głównych kierunków ewolucji zasad działalności BFG,
- ❖ postępowania w sytuacjach kryzysowych.

Prof. Andrzej Wiśniewski podkreślił, że główne zadanie BFG jest określone w ustawie i są nim gwarancje depozytów. Jeżeli BFG ma pełnić inne funkcje (np. pomocowe), to są one uzasadnione tylko wtedy, gdy sprzyjają pomniejszeniu kosztów ewentualnych wypłat gwarancyjnych. Inne problemy powinny być zawsze relatywizowane do tej podstawowej funkcji. Dyskutant podniósł również kwestię dzia-

łałości transgranicznej banków zagranicznych na przykładzie deponenta krajowego, który składa w krajowym oddziale banku zagranicznego depozyt. Wskutek różnic prawnych ochrona deponenta może być niższa, i nie dotyczy to jedynie wysokości limitów gwarancyjnych, ale również możliwych wyłączeń. Wyjście banku zagranicznego z naszego systemu gwarancyjnego nie musi oznaczać, że Polska nie będzie za taką sytuację odpowiadać. Prezes Pietraszkiewicz podkreślił, że BFG pośrednio lub bezpośrednio powinien monitorować banki działające na terenie naszego kraju.

Wielu uczestników seminarium było zgodnych co do potrzeby rozwoju funkcji analitycznych BFG z wykorzystaniem potencjału jaki posiada BFG (prof. J. Szambelańczyk, dr M. Zygierewicz, prof. W. Baka,). Należałoby tak sprecyzować funkcje analityczne, aby system nie został obciążony podwójną sprawozdawczością i dodatkowymi kosztami (dyr. Ewa Śleszyńska-Charewicz, Krzysztof Pietraszkiewicz). Prof. Jan Solarz przedstawił koncepcję BFG z funkcją zarządzania ryzykiem systemu finansowego – byłaby to instytucja, która konkurowałaby z agencjami ratingowymi.

Prof. Stanisław Kasiewicz przedstawił graficzną koncepcję zależności działań BFG od celów, jakie zostaną przed instytucją postawione. Zwiększając rentowność działalności BFG, osiąga się mniejszą stabilność sektora finansowego. Prof. Baka dodał do modelu jeszcze jedną zmienną – konkurencyjność. Stabilność i bezpieczeństwo ma bowiem istotny wpływ na pozycję konkurencyjną w sektorze.

Krzysztof Pietraszkiewicz zwrócił także uwagę na konieczność dbania o równe obciążenia w sektorze, szczególnie dla starych i nowych uczestników systemu gwarantowania. Dodatkowe wątpliwości co do przyszłych zadań BFG związane są ze zmieniającym się otoczeniem bankowym. Prezes Pietraszkiewicz poparł propozycję dyr. E. Śleszyńskiej-Charewicz objęcia nadzorem BFG innych instytucji finansowych (np. SKOK-ów).

Rozwój bankowości transgranicznej, koncentracja w sektorach bankowych, a także brak wizji przyszłego systemu europejskiego utrudniają prace nad projektem nowej Ustawy o BFG. Nie jest jasne, kto zapłaci za przywrócenie stabilności w jednolitym systemie finansowym w Europie (prof. L. Pawłowicz). Ponieważ Europejski Bank Centralny koncentruje się na zagadnieniach obejmujących całą strefę euro, a nie poszczególne kraje, nie ma przesłanek, aby sądzić, że będzie pełnił funkcje pożyczkodawcy ostatniej instancji dla poszczególnych krajów. Wobec tendencji do przekazywania uprawnień banku centralnego do ECB, rola BFG powinna ulec zwiększeniu (dr Zygierewicz). Nie należy oczekiwać, że państwo członkowskie UE będzie chciało gwarantować depozyty w innych państwach. Należy więc opierać się na własnych rozwiązaniach (dyr. Kwaśniak).

Również prof. Leszek Pawłowicz zadał pytanie, kto zapłaci za przywrócenie stabilności w sytuacji destabilizacji systemu finansowego. Aby zabezpieczyć się przed ewentualnymi wypłatami w momencie upadłości spółek-córek dużych banków, prof. Pawłowicz proponuje ustalenie maksymalnego limitu wypłat. BFG gwarantowałby np. depozyty do 22 500 PLN, ale ogółem nie więcej niż 10 mld PLN. W takim przypadku gwarancje dotyczyłyby banków z drugiej i trzeciej dziesiątki największych banków, a tylko w pewnym stopniu największych instytucji. Być może wtedy martwy przepis ustawy o BFG o tworzeniu dobrowolnych systemów gwarancyjnych stałby się aktywny.

Niezwykle istotne jest dziś określenie działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. Wniosek Olgi Szczepańskiej wypracowania płaszczyzny współpracy między członkami safety net, a nawet powołanie międzyinstytucjonalnego zespołu do spraw sytuacji kryzysowych, który by miał zdolność do szybkich działań, znalazł poparcie w toku dyskusji. Zespół taki powinien mieć szerokie uprawnienia sprecyzowane na wypadek zarządzania kryzysowego (dyr. Ewa Śleszyńska-Charewicz). Problem bezpieczeństwa depozytów jest bowiem zbyt złożony i nie dotyczy tylko działalności Funduszu.

W podsumowaniu dyskusji prof. Władysław Baka podkreślił konieczność opracowania wniosków z seminarium, które mogą być przydatne przy pracach nad projektem nowej ustawy o BFG. Określenia wymaga ewolucja funkcji Funduszu (przy zachowaniu triady jego uprawnień), z uwzględnieniem poszerzenia zakresu działalności analitycznej BFG, jego większego znaczenia dla systemu wczesnego ostrzegania. Wskazane byłoby także rozszerzenie gwarancji BFG na inne segmenty sektora finansowego. Należy dążyć do systemu *ex ante*, kapitalizacji BFG i być może wprowadzenia stawek opłat uzależnionych od ryzyka danej instytucji członkowskiej. System oparty na ocenie ryzyka jest bardziej efektywny i mniej podatny na efekt hazardu moralnego.

Należy wypracować rozwiązania dotyczące postępowania w sytuacjach kryzysowych; międzyinstytucjonalny zespół koordynujący, złożony z przedstawicieli BFG, banku centralnego, ministerstwa finansów, powinien określić procedury, aby w porę zapobiegać kryzysowi. Rola BFG powinna zostać określona na tym tle w taki sposób, aby był on zdolny do elastycznego reagowania na wymagające tego zdarzenia.

*Opracowały:  
Joanna Majewska, Beata Zdanowicz*

