

POLSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW I UDZIELANIA POMOCY W ŚWIETLE ROZWIĄZAŃ EUROPEJSKICH

(OMÓWIENIE DYSKUSJI)

W dniu 18 grudnia 2003 roku w siedzibie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego odbyło się seminarium naukowe poświęcone analizie działalności BFG w świetle rozwiązań europejskich. Szczególny nacisk opracowań i dyskusji położony został na konieczne dostosowania, w tym prawne, na drodze do Unii Europejskiej. Jest to problematyka szczególnie ważna dziś w dobie prac nad kolejną nowelizacją Ustawy o BFG. Referaty tematyczne przedstawili Halina Polijaniuk i dr Tomasz Obal, mec. Edward Kostro oraz mec. Andrzej Jankowski. Seminarium oraz dyskusję poprowadził prof. Władysław Baka. Wzięli w niej udział zaproszeni specjaliści z zakresu prawa i bankowości.

Obszerny referat dotyczący europejskich systemów gwarantowania depozytów przedstawili pracownicy BFG – Halina Polijaniuk i dr Tomasz Obal. W opracowaniu zawarli charakterystykę funkcjonujących w Europie systemów gwarantowania, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji tych funduszy, poziomu oferowanych gwarancji, zakresu działalności pomocowej oraz zasad finansowania. Przedstawione również zostały zapisy Dyrektywy 94/19/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 1994 roku. Zaprezentowane dane pokazały, że nie powstał jednolity model systemu gwarantowania w Europie, pomimo iż wszystkie rozwiązania stosują się do obowiązującej Dyrektywy. Jej zapisy regulują bowiem tylko najważniejsze aspekty funkcjonowania systemów gwarancyjnych, a w wielu innych kwestiach pozostawiają miejsce dla indywidualnych rozwiązań krajowych. Z tej właśnie swobody skorzystały kraje europejskie, w tym Polska tworząc własne fundusze gwarancyjne. System ochrony depozytów i pomocy finansowej dla banków stworzony w naszym kraju w pełni harmonizuje z rozwiązaniami innych państw i jest zgodny z wymogami Unii Europejskiej w tym zakresie. Na to pełne dostosowanie zwrócili uwagę prezentujący dwa pozostałe referaty tematyczne mec. Edward Kostro oraz mec. Andrzej Jankowski.

Referat mec. E. Kostro dotyczył w szczególności wykorzystania środków publicznych w działalności pomocowej w świetle krajowych i unijnych regulacji prawnych. Przede wszystkim zwrócił on uwagę na trzy warunki, jakie powinna spełniać właściwie prowadzona działalność pomocowa:

- 1) pomoc powinna być proporcjonalna do kosztów i zysków restrukturyzacji, a co do zakresu ograniczona do minimum,
- 2) instytucja kredytowa, której udzielana jest pomoc, w znaczącym stopniu partycypować powinna w kosztach restrukturyzacji (między innymi w drodze sprzedaży różnych aktywów),

Bezpieczny Bank

- 3) należy neutralizować ujemne rezultaty pomocy dla konkurentów (na przykład poprzez wymuszanie na banku ograniczania interesów prowadzonych z innymi krajami).

Warunki te pozwalają zrównoważyć skalę pomocy zewnętrznej z wysiłkami samego banku w procesie poprawy jego sytuacji. Mec. E. Kostro zwrócił także uwagę na doświadczenia płynące z przypadku Credit Lyonnais. Bank ten w ramach procesu restrukturyzacji zmuszony został do redukcji sieci za granicą w obrębie Unii Europejskiej o 35%.

Prezentacja mec. Andrzeja Jankowskiego również dotyczyła aspektów prawnych dostosowania regulacji polskich do wymogów Unii Europejskiej. Zwrócił on uwagę na kompletność polskiego systemu i jego pełną adekwatność do norm europejskich. Kwota gwarantowana w Polsce jest dokładnie na poziomie wymaganym przez Unię, zastosowano podobne wyłączenia podmiotowe, wprowadzono saldo dodatnie, czyli formułę ostatecznej należności dla deponenta. Z drugiej zaś strony szczególnie nacisk w bieżącej działalności BFG powinno się położyć na drugi warunek właściwego udzielania pomocy. Bank uzyskujący pomoc z Funduszu powinien mieć większy udział w procesie restrukturyzacji.

Problemy po wejściu do Unii Europejskiej mogą wiązać się z działalnością pomocową BFG. Zagrożenie to wynika z braku jasnych uregulowań prawnych tej działalności w Unii. Wiąże się to z definicjami środków publicznych i regulacjami dotyczącymi ich wykorzystania. Nie istnieją czytelne rozwiązania tych kwestii, także w samej Ustawie o BFG nie ma nawet próby rozgraniczenia środków publicznych oraz niepublicznych (na co zwrócił uwagę mec. E. Kostro). W samej zaś Unii Europejskiej istnieje jedynie zakaz udzielania pomocy bezpośrednio przez państwo. Nie ma natomiast adekwatnych regulacji dotyczących środków publicznych.

W toku dyskusji zgodzono się z tezą, że nastąpiło pełne dostosowanie polskich rozwiązań z zakresu gwarantowania depozytów do norm obowiązujących w Europie. Wypełnione zostały wszystkie cele gwarancyjne zapisane w Dyrektywie. Pewne problemy nie zostały jednak jeszcze dobrze rozpatrzone. Zwrócił na nie uwagę prof. Jan Solarz. Dotyczą one między innymi podejścia do instytucji funkcjonujących w naszym systemie, takich jak SKOK-i i Bank Gospodarstwa Krajowego. Nie wiadomo bowiem, czy powinny one zostać objęte gwarancjami po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Jeszcze w tym roku należałoby rozpatrzyć wszelkie tego typu wątpliwości.

Choć nastąpiło dobre dostosowanie norm w zakresie gwarantowania depozytów do regulacji europejskich, to jednak skutkowało to obniżeniem konkurencyjności polskich banków. Dyr. Jacek Osiński zwrócił uwagę na stworzony duży poziom obciążeń dla polskich instytucji finansowych, które w porównaniu do banków z UE prowadzą działalność na relatywnie mniejszą skalę. Nie stworzono dla nich dobrych warunków konkurencyjnych.

Zaburzenia na mapie konkurencyjności są także wynikiem samej działalności BFG. Udzielana przez Fundusz pomoc stwarza cały czas nierówną konkurencję w sektorze (Ewa Śleszyńska-Charewicz). Dobra praktyka w zakresie udzielania pomocy bankom powinna opierać się na wymienionych wcześniej w referacie mec. E. Kostro trzech założeniach. Prezes Andrzej Topiński zwrócił jednak uwagę, że pomoc nie powinna być udzielana wszystkim tym bankom, którym ustawa daje taką możli-

Problemy i poglądy

wość. Istnieje potrzeba wypracowania lepszego mechanizmu selekcji opartego na zasadzie mniejszego kosztu. W przeciwnym bowiem razie można stworzyć sytuację udzielenia pomocy bankom w wysokości większej niż konieczna, czyli niż wynikałaby z zasady mniejszego kosztu. Zagadnienia te są szczególnie ważne, jeśli zdajemy sobie sprawę z faktu, iż filarem regulacji w Unii Europejskiej jest dbanie o równe warunki konkurencyjne.

Wobec przedstawionych szeroko w pierwszym referacie rozwiązań z krajów europejskich, prof. Ryszard Wierzba wysunął kwestię, czy i w jakim stopniu powinno się różnicować wpłaty banków na fundusz. W Unii Europejskiej dominuje składka liniowa. Taki system jest na pewno prostszy i łatwiejszy w funkcjonowaniu, ale nie jest sprawiedliwy. System naliczania składki powinien bowiem nawiązywać do ryzyka, jakie stwarza dany bank dla stabilności systemu. Dlatego też w BFG muszą być kontynuowane prace nad modyfikacją naliczania składek. Wzorem mógłby stać się system francuski.

Dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dostosowanie do norm Unii Europejskiej nie jest celem samym w sobie. Systemy gwarancyjne służyć mają przede wszystkim stabilizowaniu sytuacji w sektorze bankowym i to po jak najniższym koszcie. Rodzi się jednak pytanie, co będzie w stanie zrobić Fundusz w przypadku dużej upadłości lub wręcz kryzysu bankowego (dyr. Jacek Owsiak). Powinny istnieć regulacje, na które można by się powołać w zupełnie nadzwyczajnej sytuacji. Prof. Jan Szambelańczyk zwrócił w tym kontekście uwagę na doświadczenia japońskie. W dobie kryzysu w latach 1991–2001 upadło tam 179 instytucji finansowych. Dla ratowania sytuacji podjęto szeroką gamę środków i przeprowadzono sanację na skalę niespotykaną dotychczas w Europie. Bliższe przyjrzenie się próbom wyjścia z kryzysu w Japonii może być dobrym doświadczeniem dla analityków nie tylko z BFG.

Przedstawione referaty i dyskusja pozwoliły wskazać najważniejsze problemy, nad jakimi należy zastanowić się w przededniu wejścia do struktur Unii Europejskiej. Dobre dostosowanie polskiego systemu gwarancyjnego do wymogów międzynarodowych nie zwalnia od dalszych prac nad kwestiami budzącymi jeszcze dziś wątpliwości. Podsumowując dyskusję, prof. Władysław Baka podkreślił konieczność dalszych prac nad zmianami w funkcjonowaniu BFG. Warto w tym kontekście przyrzeć się na przykład ponownie zagadnieniom „too big to fail” („zbyt duży, aby upaść”), nad którymi w BFG już dyskutowano.

Po blisko 10 latach funkcjonowania BFG potrzebne jest dokonanie poważnego remanentu w wielu aspektach jego działalności zarówno prawnych, jak i ekonomicznych. Seminarium i dyskusja pozwoliły wskazać na niektóre istotne kwestie z tym związane. W przyszłości zaś konieczne będą kolejne dyskusje i seminaria poświęcone konkretnemu projektowi zmian Ustawy o BFG.

Opracowała Beata Zdanowicz

