

Wszystkie z przedstawionych wyżej czynników i tendencji wskazują na potrzebę stałego monitorowania sytuacji oraz odpowiedniego przygotowania Funduszu do działania w zmieniających się warunkach makroekonomicznych. W szczególności potrzebne jest znaczne rozszerzenie i pogłębienie analitycznej sfery działalności BFG, tak aby jak najszybciej identyfikować potencjalne zagrożenie stabilności sektora bankowego.

Przy rozwijaniu aktywności analityczno-badawczej celowe jest wykorzystanie seminariów BFG, które spełniają istotną rolę w rozpoznawaniu nowych zjawisk zachodzących w sektorze bankowym i w systemie gwarantowania depozytów.

II. DYSKUSJA O PRZYSZŁOŚCI BFG

Prof. dr hab. Władysław Baka
Przewodniczący Rady BFG

SYSTEM GWARANCYJNO-POMOCOWY BFG W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ CZTEROLECIA 1995-1998 - KIERUNKI PRZEMIAN

(Tezy)

Cztery lata upłynęły od wejścia w życie ustawy o BFG. Utworzeniu Funduszu towarzyszyły nadzieje i oczekiwania na zwiększenie bezpieczeństwa depozytów oraz przewyższanie zagrożeń związanych z niewypłacalnością banków. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby w pełni i miarodajny sposób ocenić, na ile działalność BFG przyczynia się do zwiększenia stabilności sektora bankowego. Jest natomiast pora, aby na podstawie dotychczasowych doświadczeń określić, czy wprowadzone rozwiązania sprawdzają się w praktyce, oraz wskazać, jakie trudności i problemy pojawiły się w trakcie realizacji ustawowych zadań Funduszu, a zwłaszcza, czy przyjęta formuła BFG (z uwzględnieniem modyfikacji dokonanej na drodze nowelizacji ustawy i innych aktów prawnych) dobrze służy podstawowej idei Funduszu. Powinno to posłużyć do wytyczenia kierunków zmian systemu gwarancyjno-pomocowego w Polsce z uwzględnieniem nowego kontekstu międzynarodowego (integracja z Unią Europejską) oraz rozwojowych potrzeb sektora bankowego (konsolidacja, dywersyfikacja rodzajów działalności, instrumentalizacja, globalizacja).

Przedstawione niżej tezy, zarówno odnośnie do ocen, jak i wniosków na przyszłość, mają charakter wstępny i wyrażają wyłącznie osobiste poglądy autora.

Teza 1. Potrzeba ustanowienia instytucji gwarancji depozytów bankowych powstała w rezultacie kryzysów, utraty wypłacalności i bankructwa banków. Pierwszą instytucją gwarancji depozytów był Federal Deposit Insurance Corporation w USA - FDIC (1933 r.). W Europie budowa systemu gwarancji

depozytów została zapoczątkowana w 1961 r. (Norwegia). Następne w kolejności były Niemcy (1966), Finlandia (1969), Belgia (1974), Hiszpania (1977), Holandia (1979), Francja (1980). W latach 80. instytucje gwarancji depozytów utworzone zostały w dalszych 6 państwach, a w latach 90. – w kolejnych 11 państwach europejskich. Na koniec 1998 r. instytucje gwarancji depozytów funkcjonowały w 28 państwach europejskich, w tym we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Instytucje te opierają się na zasadzie powszechności i obligatoryjności (de facto). Zróżnicowane są natomiast warunki gwarancji (w tym kwoty gwarancji) oraz zasady partycypacji banków i instytucji państwowych w pokrywaniu kosztów gwarancji depozytów. Z biegiem czasu nasila się tendencja do ujednoczenia zasad i warunków gwarancji. W tym kierunku działa rozszerzanie zasięgu i pogłębianie integracji europejskiej oraz budowa jednolitego rynku finansowego, wprowadzenie dyrektywy UE dotyczącej gwarancji depozytów, zasad jednolitego „paszportu” bankowego oraz zamierzonego (od 1 stycznia 2000 r.) uchylecia zakazu eksportu gwarancji.

Teza 2. Istotną cechą różniącą poszczególne państwa jest sposób podejścia do działalności pomocowej. W niektórych krajach, wzorem amerykańskiego FDIC, przyjęto zasadę jedności instytucjonalno-systemowej w odniesieniu do działalności gwarancyjnej i pomocowej. Takie rozwiązanie występuje w Hiszpanii, we Włoszech i w Polsce. Ocenia się, że stwarza ono podstawę do kompleksowego oddziaływania na rzecz zwiększania poczucia bezpieczeństwa deponentów oraz wzmocnienia stabilności systemu bankowego. Umożliwia bowiem dokonywanie wyboru drogi postępowania wobec banków o zagrożonej wypłacalności: albo dopuszczenie do upadłości i wypłacenie depozytów objętych gwarancją, albo zaangażowanie się w działalność pomocową w postaci wsparcia dla programu samodzielnej sanacji, bądź wsparcia finansowego dla przejęcia słabego banku przez jednostkę o dobrej kondycji ekonomicznej, bądź też przejęcia banku zagrożonego przez instytucję gwarancyjno-pomocową celem uzdrowienia i następnie – sprzedaży. W niektórych państwach, np. w Niemczech, występuje rozdzielanie funkcji gwarancyjnej, którą spełnia Fundusz Ubezpieczenia Depozytów działający przy Federalnym Związku Banków Niemieckich, od funkcji pomocowej realizowanej przez Konsortial Bank (Liko Bank), będący spółką Bundesbanku oraz banków komercyjnych. W innych, na przykład we Francji i Wielkiej Brytanii, zagadnieniami pomocy dla banków zagrożonych bankrutem zajmują się banki centralne we współdziałaniu z odpowiednimi agendami rządowymi przy zastosowaniu metod dyskrecjonalnych, opierających się na nieformalnych procedurach. W jeszcze innych – sprawy każdorazowo są pozostawiane do uznania rządu i banku centralnego. Stwarza to niebezpieczeństwo subiektywizmu i wolańtarizmu władzy w podejściu do postępowania z bankami znajdującymi się w sytuacji zagrożenia. Z drugiej jednak strony – jak podkreślają zwolennicy tego sposobu działania – brak oficjalnego systemu pomocowego przyczynia się do zwiększenia dyscypliny rynkowej w działalności banków. Nie wiedzą one bowiem, czy w przypadku zagrożenia wypłacalności będą mogły liczyć na pomoc zewnętrzną.

Teza 3. Z problematyką gwarancyjno-pomocową w sposób ścisły wiąże się funkcjonowanie w praktyce wielu państw niepisanej doktryny „To big to fail” (TBTF). U jej podstaw znajduje się założenie, że rząd i bank centralny nie mogą dopuścić do upadłości banku o kluczowym znaczeniu dla gospodarki i systemu bankowego, gdyż z różnych powodów mogłoby to zachwiać całym systemem finansowym. Pytanie zasadnicze brzmi: czy doktryna ta może w niezmiennym kształcie utrzymać się w przyszłości mimo głębokich przemian, jakie zachodzą w światowej bankowości i finansach. Zwraca się zwłaszcza uwagę, że wraz z postępowaniem w procesie budowy jednolitego europejskiego rynku finansowego i zastąpienia pieniądza narodowego przez euro oraz nowej instytucjonalizacji w dziedzinie bankowości centralnej (kluczowe decyzje w dziedzinie polityki pieniężnej i odpowiedzialność za stabilność systemu bankowego przechodzą w gestię Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego) udzielanie pomocy wielkim bankom zagrożonym utratą wypłacalności przestanie być domeną wyłącznie władz krajowych. Konieczny będzie co najmniej współdziałanie „decyzyjne” władz Europejskiej Unii Monetarniej (EMU). W nowych okolicznościach niezbędne wydaje się wprowadzenie uniwersalnych zasad postępowania w tej dziedzinie, uwzględniających między innymi takie elementy, jak: przejrzystość systemowa, jedność kryteriów, równość dostępu do pomocy itp. Na razie jednak nie ma w tej sprawie żadnych oficjalnych sugestii ani wskazań. Jest ona pozostawiona do właściwości władz poszczególnych państw. Na dalszą metę można jednak oczekiwać, że – podobnie jak w odniesieniu do gwarancji depozytów – wprowadzone zostaną europejskie standardy również w dziedzinie działalności pomocowej, które będą musiały być uwzględniane w systemach stosowanych w państwach należących do EMU.

Teza 4. Utworzenie przed czterema laty Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wniosło nową jakość do polskiego systemu bankowego. Ustawa określiła nie tylko obowiązki i zadania Funduszu w dziedzinie gwarantowania depozytów, lecz także wyposażyla BFG w odpowiednie możliwości i uprawnienia do udzielania pomocy finansowej bankom o zagrożonej wypłacalności. Dzięki ustanowieniu systemu gwarancyjno-pomocowego BFG stworzone zostały możliwości wyboru drogi postępowania wobec banków, które znalazły się w sytuacji zagrożenia bankrutem. Uznano, że w interesie całego sektora bankowego rozstrzygnięcia w tej dziedzinie powinny zapadać na gruncie kompleksowej analizy, obejmującej zarówno aspekty ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne (społeczne). Przyjęto, że naczelnym celem tych działań powinno być zapewnienie poczucia wiarygodności i zaufania do banków oraz zwiększenie stabilności systemu bankowego jako całości (minimalizacja ryzyka systemowego).

Podobnie jak w innych państwach, również w Polsce, zarówno przed uchwaleniem ustawy o BFG, jak i później, w niektórych środowiskach podawano w wątpliwość zasadę jedności instytucjonalno-funkcjonalnej w zakresie gwarancji depozytów i działalności pomocowej. Stwierdzano na przykład, że właściwym rozwiązaniem byłoby oddzielenie funkcji gwarancyjnej od funkcji pomocowej oraz

restrukturyzacyjnej. „Ubezpieczeniem powinien zajmować się ubezpieczyciel, pożyczek powinien udzielać bank centralny, a restrukturyzacji dokonywać agencja rządowa przy współpracy banku centralnego”. Idea „czystych profili” – mimo swojej teoretycznej „urody” – nie w pełni jednak pasuje do rzeczywistości, odznaczającej się wysoką złożonością i wzajemnym przenikaniem różnych elementów. Właśnie dlatego trudno w sposób rozłączny podchodzić do zagadnienia gwarancji depozytów i udzielania pomocy finansowej oraz do działalności pomocowej i restrukturyzacyjnej. Taka autonomizacja nie sprzyja optymalizacji wykorzystania środków, które sektor bankowy i inne instytucje (rząd, bank centralny) gotowe są przeznaczyć na działalność mającą wzmacniać poczucie bezpieczeństwa wśród deponentów oraz stabilność sektora bankowego i całego systemu finansowego. Opinię tę potwierdzają dotychczasowe doświadczenia BFG. Na porządku dziennym natomiast znajduje się zagadnienie odpowiedniej formuły współdziałania między rządem, bankiem centralnym oraz instytucją gwarancyjno-pomocową.

Teza 5. W latach 1995–1998 środki gwarantowane wypłacono 20 tys. deponentów – klientów 2 banków komercyjnych – na kwotę 50,3 mln zł oraz ok. 146 tys. deponentów – klientów 87 banków spółdzielczych – na kwotę 118,9 mln zł. Łączne wypłaty w tym okresie, sfinansowane z funduszu ochrony środków gwarantowanych, wyniosły 141,9 mln zł: w tym w 1995 r. – 85,8 mln zł; w 1996 r. – 47,3 mln zł; w 1997 r. – 4,7 mln zł; w 1998 r. – 4,1 mln zł. Ustawową gwarancją Funduszu objęte było od 55 % całości depozytów w upadłych bankach (1995 r.) do 84 % (1998 r.). Wskazuje to na zróżnicowanie pokrycia gwarancjami w układzie banki komercyjne – banki spółdzielcze. Na podkreślenie zasługuje okoliczność, że w miarę upływu czasu wypłata gwarancji w coraz większym stopniu finansowana była środkami płynnymi upadłych banków i odzyskanymi z masy upadłości.

Ocenia się, że wprowadzone przez ustawę o BFG zasady tworzenia przez banki funduszu ochrony środków gwarantowanych (fośg) jako funduszu „uśpionego”, uruchamianego w razie potrzeby na drodze podjęcia uchwały przez Zarząd BFG, dowiodły swojej użyteczności i powinny być utrzymane. Do rozważenia pozostaje jedynie kwestia skrócenia horyzontu czasowego wyznaczania stawki tworzenia tego funduszu, co pozwoliłoby lepiej dostosowywać jej wysokość do aktualizowanych potrzeb i – być może – zmniejszać skalę funduszu. Wiąże się to między innymi z perspektywą obniżania się rentowności bonów skarbowych i bonów pieniężnych NBP, będących z mocy ustawy jedynymi dopuszczalnymi formami „zagospodarowywania” uśpionych środków funduszu ochrony depozytów, oraz z rosnącym znaczeniem czynnika płynności finansowej banków w ramach nasilającej się walki konkurencyjnej na rynku bankowym. Wydaje się, że w tej sytuacji celowe byłoby wprowadzenie zasady ustalania stawki tworzenia fośg przez Radę Funduszu dwa razy w roku, na pierwszą i na drugą połowę, tym bardziej, że już obecnie na bankach spoczywa obowiązek przekazywania do Funduszu informacji o stanie depozytów objętych systemem gwarantowania w terminach: do 15 grudnia i do 15 czerwca.

Teza 6. Po uchwaleniu przez Sejm harmonogramu podwyższania kwoty gwarantowanej na lata 1999–2003 i założeniu osiągnięcia w tym okresie kwoty 20 000 euro, na plan pierwszy wysunęła się tzw. kwestia „czasu niedostępności wkładu”. Obecna praktyka rażąco odbiega od dyrektyw Unii Europejskiej w tym przedmiocie. Co gorsza, mimo wprowadzenia w lutym 1997 r. – w ramach nowelizacji prawa bankowego – przepisu obligującego odpowiednie instancje do skrócenia okresu dzielącego ogłoszenie upadłości od czasu zawieszenia działalności banku – w ostatnich dwóch latach sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu. W 1998 r. mieliśmy do czynienia z rekordowo długim okresem „dochodzenia” do ogłoszenia upadłości. W rezultacie przeciętny rzeczywisty czas niedostępności wkładu dla deponenta upadłego banku wyniósł 438 dni, w tym okres zawieszenia banku – 276 dni. W tej sytuacji nieodzowna wydaje się być zmiana ustawy o BFG w kierunku uznania, że rzeczywistym momentem zapoczątkowującym czas niedostępności wkładu jest moment zawieszenia banku. Oczywiście, inaczej wówczas musiałaby wyglądać procedura przygotowania list deponentów i organizacja wypłat środków gwarantowanych. Niewykluczone, że dotychczasowe obowiązki syndyka w tej dziedzinie powinny zostać przejęte przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny we współpracy z „aparatem” zawieszonoego banku.

Teza 7. Na tle dotychczasowego doświadczenia Funduszu wyłania się niezwykle istotny problem poziomu oprocentowania depozytów w bankach zagrożonych utratą wypłacalności. Przeprowadzone badania empiryczne wskazują, iż na ogół w bankach tych oprocentowanie depozytów przewyższa, czasem nawet znacznie, średni poziom oprocentowania depozytów w sektorze bankowym. Ranga tego problemu będzie się zwiększać wraz z podwyższeniem kwoty gwarantowanej. Zachodzi tu zjawisko znane jako „moral hazard”, czyli skłonność do zwiększonego ryzyka, którego skutki ponosi system gwarantowania depozytów, a także cały sektor bankowy (nieuczciwa konkurencja wobec banków przestrzegających dyscypliny rynkowej). Pytanie: jak uporać się z tym problemem? Czy w świetle stosunków umownych w układzie bank – deponent, przy obliczaniu należnej klientowi kwoty gwarancji, możliwe byłoby stosowanie oprocentowania depozytów na poziomie przeciętnym, występującym w sektorze bankowym? – oczywiście z uwzględnieniem czynnika czasu, aby nie premiować występującej obecnie nieprawidłowości. Wydaje się, że tak. Wymagałoby to jednak odpowiedniego uregulowania w ustawie o BFG.

Teza 8. W latach 1995–1998 Fundusz udzielił pomocy finansowej 56 bankom o zagrożonej wypłacalności, w tym na samodzielną sanację – 6 bankom komercyjnym i 25 bankom spółdzielczym oraz na przejęcie zagrożonych banków – 13 bankom komercyjnym i 12 bankom spółdzielczym. Łączna wielkość udzielonej pomocy wyniosła 697,6 mln zł. Z pomocy tej banki komercyjne skorzystały w 79,6%, a banki spółdzielcze – w 20,4%.

Ocenia się, że pomoc finansowa BFG przyczyniła się do zmniejszenia skali upadłości banków oraz zwiększenia tym samym stabilności systemu bankowego.

Ważnym efektem działalności pomocowej było umocnienie wiarygodności i zaufania klientów do banków, zwłaszcza tych, którzy dzięki działaniom pomocowym uchronili całość swoich depozytów, jak również tych, których środki nie były objęte systemem gwarantowania.

Teza 9. Ocena efektywności działalności pomocowej należy do niezwykle złożonych i trudnych zadań. Wiąże się to z faktem, że pomoc finansowa oddziałuje na wiele aspektów działalności banku, które nie dają się skwantyfikować w sposób dostatecznie precyzyjny. Wyróżnić można kilka rodzajów efektów oddziaływania pomocy: po pierwsze – zwiększenie zysku (lub zmniejszenie straty) związane ze zwiększeniem marży odsetkowej, co – biorąc pod uwagę znacznie niższe oprocentowanie pożyczki udzielanej przez BFG od rynkowej stopy procentowej – dokonuje się niejako mechanicznie. Oczywiście nie można zadowalać się tego rodzaju rezultatem. Znacznie bardziej istotne jest ustalenie, czy szansa dana bankowi w postaci udzielonej pomocy została wykorzystana dla podwyższenia efektywności działania banku, np. na drodze racjonalizacji zatrudnienia, usprawnienia zarządzania, restrukturyzacji portfela aktywów, usprawnienia procedur bankowych. Czy przedsięwzięcia podjęte przez bank przyczyniają się do trwałego przewyższenia zagrożenia wypłacalności? Znacznym ułatwieniem dla oceny postępu w tej dziedzinie jest jednoznaczne określenie przy udzielaniu pożyczki tzw. kryteriów wykonawczych, mających na celu skoncentrowanie uwagi banku oraz instancji oceniających (NBP, BFG) na sprawach rzeczywiście najważniejszych.

Teza 10. Oprócz efektywności pomocy finansowej widzianej przez pryzmat procesów zachodzących wewnątrz banku – beneficjenta pomocy, uwzględniać także należy aspekty szersze, można powiedzieć systemowe, wyrażające się w oddziaływaniu na wiarygodność i zaufanie klientów do banków oraz – tym samym – na stabilność całego sektora bankowego. W tym kierunku idzie praktyka szacowania efektów „stabilizacyjnych” pomocy finansowej udzielanej przez BFG. Wyraża się to w szacowaniu skutków bezpośrednich i pośrednich, do których osiągnięcia „przyczyniła się” pomoc Funduszu. Stwierdza się więc np., że gdyby w latach 1995–1998 BFG nie udzielił pomocy, to: (1) niezbędne byłoby wypłacenie kwot gwarantowanych w wysokości ok. 9,7 mld zł, czyli o ok. 9,0 mld zł więcej, niż wyniosła pomoc finansowa; (2) klienci banków, którym nie udzielono pomocy, utraciliby bezpowrotnie znaczną część lokat i wkładów; (3) zakłócona zostałaby ciągłość funkcjonowania 382 placówek bankowych (filii i oddziałów) oraz utraciłoby pracę w bankach ok. 14 tys. osób; (4) pogorszyłby się dostęp do usług bankowych, skomplikowaniu uległaby sytuacja przedsiębiorstw obsługiwanych przez upadłe banki itd. z dalszym oddziaływaniem efektu mnożnikowego.

Takie ujęcie efektywności pomocy finansowej jest niekiedy kwestionowane. Krytyka tego sposobu oceny efektywności opiera się na założeniu, że przecież i bez pomocy ze strony BFG banki, które skorzystały z takiej pomocy, a w każdym razie banki największe, i tak nie uległyby upadłości. Zapewne jest w tym sporo racji.

Nie można jednak ignorować udzielenia pomocy przez BFG i dającego się empirycznie uzasadnić faktu, że pomoc ta rzeczywiście przyczyniła się do poprawy sytuacji banku. W takich okolicznościach wydaje się celowe skierowanie uwagi na określenie proporcji między pomocą ze strony BFG a ogólną wielkością pomocy finansowej, jaką otrzymał bank, obejmującą ponadto pomoc udzieloną przez NBP, Ministerstwo Finansów oraz inne źródła, bez której to pomocy nie udałooby się zapobiec upadłości banku. W takim przypadku na rachunek BFG poszłoby np. jedynie 6% efektów osiągniętych dzięki podjęciu programu uzdrowienia BGŻ SA, gdyż tyle właśnie (w ujęciu procentowym) stanowiła pomoc Funduszu w stosunku do całości pomocy, jakiej udzielono temu bankowi. Notabene interesujące byłyby rezultaty liczbowe takiego rachunku. Przy okazji zwiększyłaby się nasza wiedza o globalnych kosztach działalności pomocowej w sektorze bankowym.

Teza 11. Dążeniem Funduszu, zgodnie z postulatami środowiska bankowego, jest kontynuowanie kursu, zapoczątkowanego dwa lata temu, na sukcesywne zmniejszanie obciążeń banków związanych z realizacją ustawowych zadań BFG. Realizacji tego kierunku działania sprzyja okoliczność, że w ciągu kilku najbliższych lat rozpoczną się na znaczącą skalę spłaty pożyczek udzielonych przez Fundusz. Sprzyja temu również dokonana modyfikacja zasad gospodarki finansowej, umożliwiająca wykorzystanie kwoty odsetek od udzielonych pożyczek na zasilanie funduszu pomocowego. Zakłada się również, iż w miarę postępującej stabilizacji sektora bankowego i rozszerzania form działalności Funduszu możliwe będzie stopniowe przybliżanie warunków finansowych udzielania pomocy przez BFG do warunków rynkowych. Uwzględniając te wszystkie elementy, ocenia się, że za pięć–sześć lat BFG może stać się instytucją działającą na zasadach samofinansowania.

Teza 12. Na tle doświadczenia czterolecia, a także w związku z nowymi wyzwaniem, jakim sprostać powinien system bankowy w przyszłości (globalizacja i wzmożona konkurencja zagraniczna, niejasne perspektywy rozwoju gospodarki, nasilające się kryzysy finansowe itp.), coraz częściej stawiane jest pytanie, jaka powinna być docelowa formuła Funduszu. Czy BFG nadal będzie spełniał – oprócz funkcji gwarancyjnej – również funkcję pomocową na podstawie warunków określonych w art. 20 ustawy o BFG, i przy wykorzystaniu stosunkowo ograniczonego repertuaru narzędzi (pożyczka, gwarancja i poręczenie, ustawowo dopuszczony, lecz ciągle niefunkcjonujący wykup wierzytelności), czy też Fundusz powinien przekształcić się w samodzielną instytucję, do której właściwość należałoby wspieranie wszelkich działań, w tym także restrukturyzacyjno-konsolidacyjnych, mających na celu podwyższenie stabilności polskiego sektora bankowego, np. przez przejmowanie akcji „chorego” banku celem jego uzdrowienia i następnie – odsprzedaży na warunkach rynkowych. (Notabene tego rodzaju działanie z powodzeniem jest stosowane w Federal Deposit Insurance Corporation w Stanach Zjednoczonych oraz w Funduszu Gwarancji Depozytów

w Hiszpanii). Doświadczenie wskazuje, że prawdziwie dobre rezultaty w tej dziedzinie można osiągnąć wówczas, kiedy „akcja wzmacniająca” podejmowana jest dostatecznie wcześnie, bez czekania na pojawienie się ewidentnego zagrożenia wypłacalności oraz przy zastosowaniu adekwatnych narzędzi. Ta konstatacja oparta na faktach prowadzi do wniosku, że niezbędne jest jak najszybsze rozważenie wszelkich pro i contra wyposażenia Funduszu w nowe, znacznie silniejsze środki działania, aniżeli te, które są mu ustawowo przypisane. Oczywiście, „uniezależnienie się” Funduszu w wykonywaniu funkcji pomocowej w żadnym przypadku nie mogłoby doprowadzić do rozluźnienia współdziałania z NBP, zarówno w odniesieniu do „diagnozowania” rozwoju sytuacji w sektorze bankowym, jak i w określaniu kryteriów udzielania pomocy, a także w procesie podejmowania konkretnych decyzji pomocowych. Tyle tylko, że działałoby się to na zasadach pełnego partnerstwa, z uwzględnieniem różnego rodzaju wariantów i alternatywnych rozwiązań w kształtowaniu funkcji pomocowej.

Teza 13. Ważnym czynnikiem podwyższenia efektywności jest oparcie działalności Funduszu na odpowiedniej bazie informacyjnej i dostatecznie wnikliwym rozpoznaniu sytuacji w sektorze bankowym, a także wiarygodnych prognozach. Nie ma w Polsce instytucji, która w sposób pogłębiony i systematyczny prowadziłyby badania w zakresie kształtowania się czynników, ekonomicznych, instytucjonalnych, regulacyjnych, społeczno-psychologicznych, wpływających na zachowanie się klientów banków oraz samych banków, z punktu widzenia oddziaływania na stabilność sektora bankowego i systemu finansowego. Jedynym źródłem informacji w tej dziedzinie są dane przedstawiane przez NBP. Działalność drugiego, obok NBP, ośrodka profesjonalnych badań i prognoz bankowych siłą rzeczy przyczyniłaby się do wzbogacenia wiedzy o polskim systemie bankowym, uwarunkowaniach i czynnikach jego rozwoju, a także o tendencjach występujących zarówno w Polsce, jak i w Europie i świecie. Elementy konkurencji w tej dziedzinie między BFG a NBP przyniosłyby zapewne więcej dobrego niż złego. Oprócz przygotowywania ogólnodostępnych raportów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny – na podstawie monitoringu sytuacji finansowej banków, w których pojawiły się niepokojące zjawiska – mógłby w sposób dyskrecyjny przekazywać tym bankom swoje uwagi i spostrzeżenia, a także ostrzeżenia o potencjalnym niebezpieczeństwie utraty wypłacalności. Tego rodzaju działalność informacyjno-prewencyjna w znacznym stopniu mogłaby się przyczynić do efektywniejszego wykonywania przez Fundusz jego podstawowej funkcji, jaką jest podwyższanie wiarygodności banków i umacnianie stabilności całego systemu bankowego.

Władysław Baka

Dr Ryszard Tupin
Bank Gospodarki Żywnościowej SA

KIERUNKI PRZEBUDOWY PODSTAW PRAWNYCH BFG W ASPEKTCIE DOSTOSOWANIA DO STANDARDÓW UNII EUROPEJSKIEJ, POPRAWY EFEKTYWNOŚCI I SPROSTANIA KONKURENCJI BANKÓW ZAGRANICZNYCH

(Tezy)

1. Celem strategicznym przebudowy podstaw prawnych BFG powinna być stabilizacja polskiego systemu bankowego i aktywna obrona przed konkurencją z zewnątrz. Realizacja tego celu wymaga przebudowy podstaw prawnych gwarantowania depozytów bankowych w Polsce i zastąpienia przestarzałej już ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym ustawą o bardziej przejrzystej konstrukcji prawnej i nowoczesnych rozwiązaniach merytorycznych, sprzyjającej poprawie efektywności i konkurencyjności polskich banków oraz lepiej dostosowującej je do standardów UE.

2. Dostosowanie do standardów UE powinno polegać na harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym w celu stworzenia warunków umożliwiających funkcjonowanie jednolitego rynku usług finansowych. Wskazany jest rozwój w kierunku stworzenia systemu uniwersalnego, mającego na celu nie tylko ochronę interesów osób fizycznych jako deponentów (tzw. drobnych i średnich ciułaczy), ale również stabilności gospodarczej przez ochronę lokat bankowych i rachunków inwestycyjnych osób prawnych (podmiotów gospodarczych, gmin, powiatów, komunalnych osób prawnych).

4. Instytucjonalną formą gwarantowania depozytów bankowych i rachunków inwestycyjnych powinien pozostać nadal Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który, podobnie jak NBP, jest państwową osobą prawną (osoba prawna prawa publicznego). Ustawa powinna zwiększyć samodzielność Funduszu jako instytucji prawa publicznego, mającej własne zadania w zakresie poprawy efektywności i konkurencyjności polskich banków. Rola Funduszu nie może ograniczać się jedynie do wykonywania zadań narzucanych mu w indywidualnych, wskazanych przez NBP lub GINB sprawach (np. przeprowadzenia sanacji konkretnego banku, udzielenia mu zwrotnej pomocy finansowej, sprawowania funkcji kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego).