

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).



5. Źródłem majątku Funduszu są zarówno środki pochodzące ze składek banków, jak i z wpłat NBP (sejmowy projekt nowelizacji ustawy o BFG przewiduje zwiększenie z dniem 1 stycznia 1999 r. wpłat NBP z 30% do 40%). Ponieważ środki wnoszone przez NBP nie stanowią odrębnej własności, a są mieniem państwowym w rozumieniu przepisu art. 44 kc, dlatego są podstawy, aby mówić o łącznej reprezentacji instytucji państwowych (NBP i MF) w BFG, która powinna być proporcjonalna do udziału banków (obecnie w 9-osobowej Radzie jest po trzech przedstawicieli z ramienia wymienionych instytucji państwowych oraz trzech przedstawicieli banków komercyjnych i spółdzielczych, wskazanych przez Związek Banków Polskich).

6. Rozważyć należy wyraźniejsze niż dotąd oddzielenie w ustawie działalności pomocowej Funduszu (udzielanie bankom w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności pomocy finansowej) od wypłat deponentom lub właścicielom rachunków inwestycyjnych środków zgromadzonych na rachunkach w razie zawieszenia płatności i wszczęcia postępowania upadłościowego. Radykalnym rozwiązaniem byłoby skoncentrowanie działalności BFG na gwarantowaniu depozytów i rachunków inwestycyjnych, z jednoczesnym wydzieleniem Funduszu pomocowego, jako utworzonego przez banki na zasadzie dobrowolności. BFG mógłby zarządzać funduszem pomocowym na zasadzie powiernictwa, w granicach określonych ustawą.

7. Wspólny fundusz gwarancyjny, przewidziany ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ (art. 38), w razie jego utworzenia będzie odrębnym funduszem pomocowym, zarządzanym przez wspólne organy skonsolidowanego finansowo krajowego zrzeszenia BS lub przez bank zrzeszający (w przypadku odstąpienia ustawodawcy od zamiaru utworzenia jednolitej spółdzielczej grupy bankowej systemu Raiffeisena). Natomiast powszechny system gwarantowania depozytów bankowych i rachunków inwestycyjnych powinien – zgodnie z dyrektywami UE – objąć banki spółdzielcze niezależnie od tego, czy będą one w przyszłości funkcjonowały w ramach skonsolidowanej finansowo spółdzielczej grupy bankowej typu Raiffeisena, czy też pozostaną w zrzeszeniach nie prowadzących do pełnej konsolidacji finansowej. Nie ma więc uzasadnienia dla tworzenia alternatywnego systemu gwarantowania depozytów prowadzonych przez te banki.

**Ważniejsze kwestie wymagające dostosowania w polskim prawie do standardów UE w zakresie gwarantowania środków gromadzonych na rachunkach bankowych (proponuje do uregulowania w projektowanej ustawie o BFG)**

1) Zarówno prawo bankowe, jak i przyszła ustawa o BFG powinny oprzeć się na unijnej definicji pojęć „instytucja kredytowa” (art. 1 ust. 4 dyrektywy 94/19/EEC z 30.05.1994 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych, art. 1 Pierwszej i art. 1 Drugiej Dyrektywy Bankowej) i „wkład gwarantowany” (art. 1 ust. i dyrektywy 94/19/EEC z 30.05.1994 r.)<sup>1)</sup>.

Sejmowy projekt nowelizacji ustawy o BFG przyjmuje już rozszerzoną definicję „wkładu” obejmującą poza wkładami na rachunkach bankowych także inne należności potwierdzone wystawionymi przez bank dokumentami (art. 1 ust. 1 dyrektywy 94/19/EEC z 30.05.1994 r.).

W obecnym stanie prawnym SKOK-i nie są objęte ochroną BFG, ponieważ nie mieszczą się w pojęciu „bank”. Zgodnie z cyt. dyrektywą powinny jednak należeć przynajmniej do jednego z systemów gwarantowania depozytów.

Z pojęcia „wkład gwarantowany” należałoby zgodnie z art. 2 dyrektywy 94/19/EEC z 30.05.1994 r. wyłączyć:

- depozyty innych instytucji kredytowych (czyli tzw. lokaty międzybankowe),
  - fundusze własne instytucji kredytowych,
  - środki pochodzące z przestępstwa (np. pranie brudnych pieniędzy),
  - depozyty instytucji finansowych,
  - depozyty towarzystw ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych,
  - środki rządowe lub zdeponowane przez centralne władze administracyjne.
- Sejmowy projekt nowelizacji ustawy o BFG rozszerza pojęcie „deponenta” o:
- szkolne kasy oszczędności (SKO),
  - pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe.

Środki tych osób prawnych będą więc już gwarantowane przez BFG. Ochroną BFG objęci są również deponenti kas oszczędnościowo-budowlanych (art. 2 ustawy z dnia 5.06.1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe.

- 2) Trzymiesięczny termin „nieдоступności wkładu” powinien być liczony, zgodnie ze standardami UE, od dnia faktycznej nieдоступności, tj. od chwili zawieszenia działalności banku, a nie od daty ogłoszenia jego upadłości (w Polsce faktyczna nieдоступność wkładu średnio osiąga 240 dni).
- 3) Zgodnie z art. 9 dyrektywy 94/19/EEC z 30.05.1994 r. należy jednoznacznie rozstrzygnąć w ustawie o obowiązku instytucji kredytowych udzielania deponentom niezbędnych informacji o warunkach gwarantowania wkładów (tzw. „dostęp do informacji”).

- 4) Status prawny oddziałów banków zagranicznych w Polsce należy uregulować zgodnie z art. 4–6 dyrektywy 94/19/EEC z 30.05.1994 r., a w szczególności różnicować status prawny oddziałów banków zagranicznych, których centrala znajduje się na terytorium Wspólnoty, i status prawny oddziałów banków zagranicznych, których centrala znajduje się poza Wspólnotą (te ostatnie podlegają obowiązkowemu gwarantowaniu depozytów w Polsce). Pierwsze nie mają natomiast obowiązku należenia do polskiego systemu gwarantowania depozytów. Mogłyby one jedynie dobrowolnie „doubezpieczyć się” w Polsce w części przekraczającej ochronę depozytów w ich kraju macierzystym, gdyby wysokość gwarantowania depozytów w Polsce była wyższa niż w ich kraju macierzystym (w praktyce taka możliwość nie występuje). Już od 1 stycznia 1999 r. banki mające swoją centralę na terytorium UE mogą otwierać w Polsce swoje oddziały bez konieczności uzyskiwania licencji. Jednakże do 31 grudnia tegoż roku kwota gwarancji depozytów stosowana przez te oddziały nie może być wyższa od norm obowiązujących w Polsce. Projektowane nowelą do ustawy o BFG podniesienie poziomu gwarantowania depozytów będzie niewystarczające dla skutecznej konkurencji wobec wysokich pułapów obowiązujących w krajach LTE. W celu zapobieżenia przez polskie banki utracie na wielką skalę klientów na rzecz banków zagranicznych należałoby przedłużyć zakaz tzw. „eksportu” gwarancji depozytów jeszcze na dalsze lata.
- 5) Nowa ustawa o BFG powinna rozszerzyć gwarancje także na rachunki inwestycyjne. Zgodnie bowiem z dyrektywą z dnia 3.03.1997 r. w sprawie systemów rekompensaty inwestorom, kraje członkowskie obowiązane są wprowadzić wspólnotowe minimum 20 tys. euro z tytułu rekompensaty w przypadku niemożności zwrotu inwestorom przez firmę inwestycyjną (w tym także przez instytucję kredytową) instrumentów finansowych do nich należących lub zwrotu im pieniędzy ulokowanych w związku z inwestycjami finansowymi. Rachunki inwestycyjne prowadzone przez pozabankowe instytucje finansowe (np. przez domy maklerskie) powinny być zatem objęte jednolitym systemem gwarantowania. Aby można było zrealizować tę dyrektywę, bez konieczności tworzenia odrębnego systemu gwarancyjnego, należałoby zrezygnować w Prawie bankowym i przyszłej ustawie o BFG z pojęcia „bank” na rzecz pojęcia „instytucja kredytowa”; zdefiniowanego w prawie unijnym (vide: pkt. 1).

Przypis

<sup>1)</sup> Zgodnie z cyt. dyrektywami UE:

- „instytucja kredytowa” oznacza podmiot, którego działalność polega na pozyskiwaniu wkładów lub innych zwrotnych funduszy od ogółu ludności oraz przyznawaniu kredytów na własny rachunek,
- „wkład gwarantowany” oznacza jakiegokolwiek saldo kredytowe, pochodzące z funduszy złożonych na koncie lub okresowych stanów wynikających z normalnych transakcji bankowych, które instytucja kredytowa musi zwrócić na mocy warunków prawnych oraz wynikających z umowy, a także jakiegokolwiek dług potwierdzony świadectwem wydanym przez instytucję kredytową.

Mec. Andrzej Jankowski  
Członek Zarządu BFG

## KIERUNKI PRZEBUDOWY PODSTAW PRAWNYCH DZIAŁALNOŚCI BFG W ŚWIELE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ I POTRZEBY WZMACNIANIA KONKURENCYJNOŚCI BANKÓW POLSKICH

Dążenie Polski do wejścia w krąg państw złączonych w Unię Europejską wymaga z jednej strony dostosowania polskiego systemu prawnego do istniejącego w państwach Unii, z drugiej zaś stworzenia warunków zapewniających co najmniej „równorzędność” pod względem ekonomicznym polskiej gospodarki, w tym banków polskich.

Jednym z pierwszych kroków w dostosowaniu prawa dotyczącego polskiego sektora bankowego do wymagań Unii było stworzenie podstaw prawnych i powołanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Prace nad ustawą rozpoczęły się zanim dyrektywa nr 94/19 EWG z dnia 30.05.1994 r., w sprawie systemów gwarantowania depozytów, weszła w życie.

Polska ustawa została uchwalona już w grudniu 1994 r. i przede wszystkim wprowadziła niezależny od ośrodków rządowych system gwarantowania depozytów, w znacznym stopniu przystający do wymagań Unii tj. podstawowych zaleceń dyrektywy.

Jednakże doświadczenia pierwszych miesięcy działalności BFG ujawniły pilną potrzebę nowelizacji ustawy i to zarówno w kierunku prawnych rozwiązań powtarzających się konkretnych sytuacji, jak i dostosowania do wymogów powołanej już dyrektywy.

Nowelizacja została uchwalona przez Sejm w początku 1997 roku. W zakresie gwarantowania depozytów przede wszystkim unormowane zostały stosunki BFG – syndyk masy upadłości, co usprawniło procedurę wypłat środków gwarantowanych. Zmieniona została także definicja środków gwarantowanych. Usunięto w ten sposób wątpliwości co do skuteczności czynności prawnych dokonywanych przez deponentów w okresie od zawieszenia działalności banku do ogłoszenia jego upadłości (cesje części depozytów, uimiennianie dowodów wniesienia wkładów pieniężnych).

Kwestie te były na tyle istotne, iż Fundusz został w związku z nimi uwikłany w ok. 400 procesów sądowych i mimo rozstrzygnięcia kilku spraw przez Sąd Najwyższy, część procesów toczy się nadal.

W zakresie działalności pomocowej nowelizacja wprowadziła nową formę pomocy, jaką Fundusz może służyć bankom – mianowicie obrót wierzytelnościami banków. Wprawdzie do wykorzystania tej nowej formy pomocy jeszcze nie doszło, ale wynika to z braku przepisów szczegółowych.