

- 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

¹⁾ 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.

Rosnące z biegiem czasu doświadczenia BFG zarówno w zakresie działalności pomocowej, jak też wypłat środków gwarantowanych, a także zbliżający się termin przystąpienia Polski do Unii, ujawniły konieczność kolejnej nowelizacji ustawy o BFG. „Okazją” do uruchomienia procesu legislacyjnego było stwierdzenie niespójności terminologii ustawy Prawo bankowe, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. i ustawy o BFG. Harmonizując przepisy tych ustaw, dokonano dalszej harmonizacji przepisów ustawy o BFG z zaleceniami dyrektywy 94/19. Kolejny raz uległa zmianie definicja środków gwarantowanych, sprecyzowano określenie deponenta, określono tzw. „ścieżkę dojścia” do wymaganej w Unii minimalnej kwoty depozytów objętych gwarancjami. Rozszerzeniu uległ także podstawowy zakres działalności BFG. Jednym z trzech pól tej działalności – obok gwarancyjnej i pomocowej – stanie się działalność w zakresie zbierania i wykorzystywania informacji dotyczących sektora bankowego.

Zmiany te praktycznie są przesądzone, zostały już bowiem przyjęte przez Sejm, a 5 marca br. będą przedmiotem posiedzenia Senatu.

Po ich ostatecznym przyjęciu przez parlament przepisy polskiej ustawy będą niemal całkowicie zgodne z wymaganiami Unii. Praktycznie poza regulacją pozostaną tylko kwestie: obowiązku banków informowania o przynależności do systemu gwarantowania depozytów, trybu postępowania z depozytami, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż zostały uzyskane w związku z „praniem pieniędzy”, formalnego zapisu co do objęcia (lub nie) polskim systemem gwarantowania działających w Polsce oddziałów banków zagranicznych. Po uregulowaniu tych kwestii będzie można stwierdzić, iż polski system jest dostosowany do wymagań Unii.

Jak się wydaje, w niedługim czasie można spodziewać się oceny pod tym względem i ze strony Unii. Na przełomie stycznia i lutego br. odbyły się dwa oficjalne spotkania w Brukseli przedstawicieli polskich instytucji działających na rynkach usług finansowych z ekspertami Unii. Strona polska przedstawiła ekspertom unijnym istniejące rozwiązania prawne w zakresie szeroko pojętych usług finansowych – w tym rozwiązania prawne dotyczące systemu gwarantowania depozytów. Interesująca będzie ocena dokonana przez tych ekspertów, jednocześnie będzie ona wskazówką, w jakim kierunku i w jakim zakresie istniejące (i projektowane) rozwiązania trzeba będzie ewentualnie zmienić lub rozwinąć.

Oprócz tych, w pewnym sensie formalnych, uzgodnień działalności BFG z wymaganiami Unii pozostaje jeszcze wiele kwestii natury merytorycznej związanych z tą działalnością – szczególnie w aspekcie działań BFG jako instytucji nie tylko gwarantującej depozyty, ale jednej z instytucji służących stabilizacji sektora bankowego i wzmacniającej konkurencyjność banków polskich wobec zagranicznych.

Po czterech latach działalności pojawiają się również kwestie z zakresu organizacji samego Funduszu, jego organów, źródeł finansowania, własności środków przekazywanych do dyspozycji Funduszu, ewentualnych rozszerzenia

jego działalności na inne fragmenty rynku usług finansowych, większej samodzielności itp.

Wszystkie te kwestie dla ich prawidłowego rozstrzygnięcia i przyjęcia optymalnych rozwiązań wymagają analiz i dyskusji.

Należy do nich:

I. W zakresie **gwarantowania depozytów**:

- 1) objęcie systemem gwarantowania innych niż banki instytucji finansowych (np. SKOK-ów). W odniesieniu do treści powoływanej wielokrotnie dyrektywy nr 94/19 z 30.05.1994 r. nie ma takiej potrzeby. Wprawdzie krąg podmiotów objętych polskim systemem gwarantowania jest zdecydowanie węższy niż określony dyrektywą, dotyczy bowiem tylko depozytów składanych w bankach, to jednak należy uznać ten stan za zgodny z dyrektywą, gdyż polskie prawo – ustawa Prawo bankowe – nie przewiduje działania w Polsce innych „instytucji kredytowych” w rozumieniu dyrektywy niż banki. Instytucjami takimi nie są przykładowe SKOK-i, nie mieszczą się bowiem w definicji określonej w dyrektywie. Różnica polega na tym, iż SKOK-i gromadzą depozyty i udzielają kredytów nie „ogółowi społeczeństwa” – jak to określono w dyrektywie – a tylko osobom będącym członkami tych kas;
- 2) jak już było wspomniane, opracowania wymaga problem wyłączenia z zakresu gwarancji (bądź zawieszenia na czas toczących się postępowań karnych) środków pochodzących z „prania brudnych pieniędzy”;
- 3) kwestia niedostępności wkładu. Wprawdzie formalnie polskie uregulowania są zgodne z dyrektywą i praktycznie mieścimy się w terminach wypłat, to jednak istniejący stan wymaga zmian. Chyba że sądy dostosują się do przepisów ustawy Prawo bankowe i będą rzeczywiście rozstrzygały o upadłości banków w określonym w art. 160 terminie – jednego miesiąca. Obecnie zdarza się, że od wniesienia wniosku o ogłoszeniu upadłości mija dwieście i więcej dni. W takich przypadkach o dotrzymaniu terminów wypłat gwarantowanych przewidzianych w dyrektywie nie może być mowy;
- 4) rozszerzenie gwarancji BFG na tzw. rachunki inwestycyjne, czyli rachunki pieniężne prowadzone przez biura maklerskie. W zasadzie problem dotyczy nie tyle gwarancji, ile „rekompensat” dla inwestorów inwestujących w papiery wartościowe – jak to ujęto w odrębnej dyrektywie Unii nr 97/9/EC, która została przyjęta w dniu 3.03.1997 r. System rekompensat jest zupełnie różny od systemu gwarantowania środków i to nie tylko dlatego, że wynika z innej dyrektywy. Z chwilą wejścia do Unii Polska będzie musiała mieć taki system. Biorąc pod uwagę doświadczenia BFG, fakt, iż w miarę stabilizacji polskiego systemu bankowego pole działalności BFG, zarówno gwarancyjnej, jak i pomocowej, z natury rzeczy będzie się zawężać – można rozważać celowość „obsługi” przez BFG systemu rekompensat dla inwestorów jako zupełnie odrębnej od gwarantowania depozytów działalności. Pociągnęłoby to z konieczności powiększenie Funduszu jako instytucji – ale odpadłaby konieczność tworzenia nowej struktury.

II. W zakresie *działalności pomocowej* do głównych kwestii wymagających rozstrzygnięcia należą:

- 1) „odformalizowanie” procedur udzielania pomocy i „uniezależnienie” BFG. Chodzi o ewentualną zmianę kryteriów i zasad udzielania pomocy określonych w ustawie o BFG. Jednocześnie wiąże się to ze zwiększeniem odpowiedzialności organów Funduszu za podejmowane decyzje. Obecnie ustawa o BFG w art. 20 w sposób sztywny określa warunki udzielenia pomocy, a także uzależnia możliwość finansowej interwencji Funduszu od *pozytywnej* opinii „osoby trzeciej”, tj. prezesa NBP (a po nowelizacji – Komisji Nadzoru Bankowego). W ten sposób BFG pozbawiony jest możliwości w pełni samodzielnego decydowania o udzieleniu pomocy. Ponadto prezentowane są poglądy, iż Fundusz powinien mieć także możliwość wspierania banków przed wystąpieniem niebezpieczeństwa niewypłacalności, aby do tego niebezpieczeństwa nie dopuścić. Mogłoby to powodować „oszczędność” funduszu pomocowego, gdyż z reguły mniej środków potrzeba na niedopuszczenie do „powstania niebezpieczeństwa” niż zażegnanie go, gdy już powstanie;
- 2) w obecnym okresie wzmożonych łączności banków spółdzielczych można spotkać się nie tylko z poglądami, ale wręcz oczekiwaniami tychże banków, iż BFG wspomógłby te procesy bez względu na to, czy któremuś z łączących się banków grozi niebezpieczeństwo niewypłacalności;
- 3) bezwzględnie wymagają zmian przepisy ustawy o BFG dotyczące udziału banków spółdzielczych w systemie gwarantowania i w zakresie możliwości skorzystania z pomocy finansowej BFG w sytuacji po skonsolidowaniu sprawozdań finansowych. Przepisy ustawy o BFG są na tyle nieostre i dodatkowo niespójne z przepisami ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BFG, iż praktycznie gdyby obecnie doszło do skonsolidowania w ramach któregoś z zrzeszenia regionalnego, wystąpiłyby ogromne trudności w stosowaniu przepisów ustawy. Kwestia ta – można mieć nadzieję – znajdzie swoje rozwiązanie w „nowej” ustawie dotyczącej sektora banków spółdzielczych, ale zależy ono od przyjętej koncepcji bankowości spółdzielczej w Polsce. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem byłoby – bez względu na konsolidację – pozostawienie w ramach ustawy o BFG podmiotowości każdego banku spółdzielczego.

III. W zakresie *rozwoju form, metod i zakresu działania BFG*, oprócz wyżej poruszonych kwestii związanych z obrotem wierzytelnościami banków, „usamodzielnieniem” Funduszu, ewentualnie „obsługą” systemu rekompensat dla inwestorów – otwarta pozostaje kwestia trzeciej „gałęzi” działalności przypisanej najnowszą nowelizacją ustawy o BFG, tj. zbieranie i wykorzystywanie informacji dotyczących sektora bankowego. Będzie to częściowo nowe pole działalności. Fundusz do tej pory, również na podstawie przepisu ustawowego, zbierał informacje i odpowiednio je wykorzystywał – ale wyłącznie na użytek wewnętrzny. Obecnie sytuacja się zmienia, skoro ustawodawca zrównuje niejako tę działalność z dwiema dotychczas zasadniczymi – gwarancyjną i pomocową. Pojawiają się więc pytania, czy działalność ta ma być również skierowana w jakimś sensie na

zewnątrz. Jeśli tak, to w jakim stopniu i w jakiej formie, np. czy na zasadzie publicznych raportów, czy w grę może wchodzić doradztwo poszczególnym bankom, bez wynagradzania czy za opłatą itd. Nie można przy tym zapominać o przepisach dotyczących konkurencyjności, przepisach zobowiązujących do zachowania tajemnicy służbowej i ochrony danych.

IV. Ostatnia grupa zagadnień, których rozwiązanie będzie wymagało ewentualnych zmian podstaw prawnych działania Funduszu, to *kwestie organizacyjno-majątkowe*. Podstawowe zagadnienia to: czy po upływie czterech lat istnienia BFG należy już zmieniać jego formułę organizacyjną i podstawy finansowe działania.

Obciążenia banków na działalność Funduszu powodują, iż prezentowane są poglądy, wg których finansowanie działalności – szczególnie pomocowej – Funduszu nie powinno stanowić tak znacznego obciążenia dla banków jak obecnie. Sprzyja temu na pewno rozwiązanie przyjęte w nowelizacji ustawy o BFG, zmniejszenia opłat rocznych przez partycypację w nich NBP (wg stanowiska Komisji Senackiej z dnia 24 lutego br. udział NBP od 1 stycznia 2001 r. powinien wynosić 50% opłat rocznych).

Dalszym zmniejszeniem tych obciążeń mogłyby być różne formuły traktowania kwot wpłacanych przez banki – od pozostawienia tak jak jest, tzn. kwoty te przechodzą na własność Funduszu i Fundusz zarządza nimi samodzielnie, poprzez koncepcję utworzenia z tych kwot funduszu powierniczego zarządzanego przez BFG, do pozostawienia własności opłat przy wnoszących je bankach.

Każda z koncepcji odmiennych od istniejącego stanu prawnego wymagałaby jednak kompleksowego opracowania z uwzględnieniem zasady samodzielności Funduszu co do użycia przedmiotowych kwot wraz z uwzględnieniem tego, iż sprawność działania nie idzie w parze z wielością ośrodków decyzyjnych.

Rozwiązanie wszystkich przedstawionych tu kwestii, a także innych pojawiających się w toku działania Funduszu, wyznaczać będzie kierunki przebudowy podstaw prawnych działalności BFG, instytucje tego typu bowiem, tj. działające na podstawie środków finansowych dostarczanych przez inne podmioty, mogą prowadzić swoją działalność wyłącznie opierając się na przepisach prawnych określających szczegółowo zakres ich działalności.

Andrzej Jankowski