

Potrzeba odpowiedzialnego działania

Z Wojciechem Kwaśniakiem, doradcą prezesa NBP, w latach 2000–2007 generalnym inspektorem nadzoru bankowego, rozmawia Beata Tomaszkiwicz

Słyszymy od kilkunastu tygodni o tym, że rząd chce nałożyć podatek na banki. A choć koniec roku jest bliski i strategię na 2011 r. w wielu instytucjach bliskie ukończenia, nadal nie wiadomo, jakiej wysokości to będzie podatek, od czego płacony i po co on nam w Polsce?

– Przede wszystkim nie wiemy, w jakim celu ma być na banki nałożony nowy podatek. Czy chcemy opodatkować banki, bo system był źle zarządzany, a koszty przywracania jego stabilności poniósł podatnik i teraz chce odzyskać te środki? Tak jest w kilku państwach Europy – np. w Belgii, Niemczech czy Wielkiej Brytanii, gdzie te działania są uzasadnione. Jednak problem ten nie dotyczy Polski, bo polski podatnik nie wyłożył w obecnym kryzysie na sektor bankowy ani złotego.

Drugi powód – chcemy opodatkować banki po to, by stworzyć fundusz, z którego będą one otrzymywały w przyszłości, w razie problemów, pomoc. Takie rozwiązanie przyjmują Niemcy, ale w Polsce od 15 lat banki płacą specjalną składkę na tzw. fundusz pomocowy BFG, co jest dla nich kosztem i swoim paropodatkami. Warto pamiętać, że w nie tak odległych poprzednich latach kryzysowych instytucje zagrożone korzystały z pożyczek z tego funduszu, a pożyczone środki wróciły doń, powiększając poziom jego skapitalizowania.

Trzecim powodem wprowadzenia nowego podatku może być aspekt zwią-

zany z podniesieniem w całej Europie poziomu gwarantowanych depozytów z 50 do 100 tys. euro. W dodatku wyłączono udział własny klienta, więc obecnie odzyska on wszystko, co ulokował w bankach do wysokości kwoty gwarantowanej. Skoro więc zwiększono gwarancje i skrócono czas wypłaty gwarantowanych depozytów do 20 dni, a planuje skrócić się go do 7 dni oraz rozszerzyć zakres gwarancji na podmioty gospodarcze, to pojawia się pytanie, na ile fundusze gwarantujące wypłatę depozytów są odpowiednio skapitalizowane, by efektywnie zabezpieczyć system. Jeśli nie są, należy podnieść wysokość składki. W Unii dodatkowo pojawia się także pomysł utworzenia w poszczególnych krajach członkowskich specyficznej tzw. *resolution fund* do efektywnej likwidacji banków zbyt dużych, by upaść, ale i zbyt dużych, by je ratować, żeby dalej działały. Również i tutaj ostatecznie jako głównego płatnika wskazuje się system bankowy.

Zupełnie czymś innym jest, gdy podatkiem bankowym chcemy załatać problemy budżetowe – tak jak to się dzieje np. na Węgrzech. Zachodzi zatem pytanie, jak koszty finansowania budżetu zostaną rozłożone. Czy na wszystkie podmioty i obywateli według jasnych i czytelnych zasad, czy też wyłącznie na wybrane grupy. W Polsce mówi się o wybranej grupie, która ma być tym podatkiem obciążona – są to

banki. Jednak np. w UE jest zgłaszana dodatkowa propozycja, by do sfinansowania budżetu unijnego dołożyły się nie tylko banki, ale również linie lotnicze i telekomunikacja. Każda taka decyzja powodować będzie określone skutki dla rozwoju danej branży, jej konkurencyjności czy też możliwości przenoszenia przez nią tych dodatkowych kosztów na innych uczestników rynku bądź stosowania arbitrażu międzynarodowego. Stąd właśnie potrzeba odpowiedzialnego działania i dokonania wszechstronnych analiz przed podjęciem ostatecznych decyzji.

W pierwszej dekadzie października minister finansów powiedział, że środki te będą kierowane do BFG.

– To byłaby słuszna decyzja. Tylko aktualnie nie wiemy, czy będzie to decyzja wkomponowana w projektowane regulacje unijne, czy też będzie to nasza inicjatywa wewnętrzna. To jest szalenie ważne zarówno z punktu widzenia konkurencyjności i rozwoju polskich banków, jak i również kosztów ich usług. Pojawia się naturalne pytanie o wysokość stawki i podstawy jej naliczania. W mojej opinii przyjęta stawka powinna być powiązana z poziomem ryzyka w taki sposób, aby banki, które mają nadmierną ekspozycję ryzyka płaciły więcej od podobnych wielkością, które prowadzą działalność konserwatywnie i mniej ryzykownie.



Fot. Wojciech Łączyński

swoją strategię w odniesieniu do rynku polskiego. Włodzimierz Kiciński, prezes Nordea Bank Polska, mówił np. w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” z 13 października, że jeśli bank będzie płacił podatek od wysokości środków, które otrzymał z grupy, to by znaczyło, że został ukarany za otwartość kredytową w okresie kryzysu i będzie musiał zmienić strategię. W konsekwencji oznacza to, że bank przestawi się na sprzedaż produktów, które dają niższe tempo rozwoju, albo skoncentruje rozwój na innych rynkach, na których nie ma tak dotkliwych obciążeń. Nie ludźmy się, zdecydowana większość grup finansowych obecnych w Polsce prowadzi także działalność w innych krajach Europy i może dość łatwo zmieniać poziom zaangażowania na poszczególnych rynkach, o ile nie zostaną ograniczone jednolitym podejściem unijnym. To jest typowy arbitraż, przed którym już ostrzegają rządy niektóre grupy finansowe. Zapowiada go np. Erste Bank, który nie wyklucza przeniesienia części działalności z Węgier do Polski. Taka może być jedna z konsekwencji wprowadzania zbyt restrykcyjnych podatków w okresie, w którym banki ponoszą i będą ponosić koszty nowych regulacji, jak np. *Bazylea III*.

Inny możliwy problem to to, że banki zaczną poszukiwać nowych i często bardziej ryzykownych źródeł przychodów dających wysoką stopę zwrotu, mającą kompensować koszt podatku. W tej sytuacji może spaść z ich strony popyt na bony skarbowe i obligacje rządowe przy równoczesnym wzroście ryzyka w całym systemie. Podatek może więc być mieczem obosiecznym, gdyż to właśnie sektor finansowy jest największym wierzycielem państw.

Warto pamiętać, że struktura własności polskiego sektora bankowego, podobnie jak i innych państw w regionie, powoduje, że decyzje odnośnie przyszłej strategii banków będą podejmowane w dużym stopniu na poziomie grup międzynarodowych, a nie na poziomie polskich banków zależnych. Część z nich może dążyć do ograniczania swoich kosztów w obszarze zarządczym zależnych od nich lokalnych banków oraz rozwijaniu na poszczególnych rynkach tylko funkcji sprzedażowych. ▶

To przy uwzględnieniu, że pieniądze faktycznie trafiają do BFG, a gdyby miały trafiać do budżetu?

– Tak samo. Niestandardowy podatek bankowy powinien być skorelowany zarówno z wielkością banku, jak i poziomem generowanego przez niego ryzyka – podobnie jak w Wielkiej Brytanii, gdzie zależy ma od źródeł finansowania działalności banku. Jeśli bank finansuje się z krótkich pieniędzy z rynków finansowych, to płaci więcej niż ten, który finansuje się ze stabilnych źródeł, np. depozytów lub wysokich kapitałów własnych. Takie rozwiązanie jest racjonalne, ale można też uwzględniać inne elementy. Podobnie działają fundusze gwarantujące wypłatę depozytów w niektórych krajach, np. w USA, po części również w Polsce, gdzie poziom obciążeń dla banków w dużym stopniu zależy od wielkości tej instytucji i poziomu ryzyka. Pamiętajmy jednak, że dodatkowo u nas obowiązuje dzisiaj najbardziej restrykcyjny w UE system fiskalnego podejścia do rezerw tworzonych przez banki na utratę wartości ich aktywów, co nie jest obojętne dla ich działalności.

A gdyby tylko w Polsce zostało na razie wprowadzone dodatkowe obciążenie dla banków, to jakie mogą być tego konsekwencje?

– W pierwszej kolejności banki podejmą próbę przeniesienia kosztów na uczestników rynku poprzez różnego rodzaju opłaty, prowizje oraz oprocentowanie kredytów i depozytów. Jak można to już dzisiaj zaobserwować, w apogeum kryzysu banki wyhamowały akcję kredytową. Co prawda ostatnio nieco ją rozluźniły wobec niektórych typów kredytów, ale nadal jest ona bardzo ostrożna. Co rośnie? Wpływy z opłat i prowizji, te przychody cały czas się zwiększają i tylko w ostatnim półroczu wzrosły o 13,4 proc.

Jeśli ewentualny podatek będzie zależał od ekspozycji banku na ryzyko wynikające np. ze źródeł finansowania jego działalności, to *per saldo* może to być korzystne dla długoterminowej stabilności banków. Jednak ceną może być równoczesny spadek akcji kredytowej, bo banki nie będą korzystały ze źródeł finansowania w postaci linii kredytowych, rynku międzybankowego czy też emisji papierów dłużnych. Na pewno zaś oznacza nową wojnę cenową o depozyty, dodatkowo wzmocnianą nowymi regulacjami *Bazylei III*.

Jeśli podatek będzie dla nich dotkliwy – tak jak obecnie ma to miejsce na Węgrzech – to część grup międzynarodowych może przeformułować

Do realizacji takiej strategii nie trzeba wysoko wykształconej, doświadczonej i dobrze opłacanej kadry. To rodzi ryzyko wzrostu bezrobocia w grupach menedżerskich.

Dlatego uważam, że ewentualne wprowadzenie dodatkowych znaczących obciążeń fiskalnych tylko w Polsce rodzi wiele ryzyk. Jeśli mamy dodatkowo opodatkować nasze banki, to w wyniku rozwiązań unijnych. Środki nie powinny trafiać do budżetu, tylko do BFG i wzmacniać krajową sieć bezpieczeństwa finansowego oraz limitować ekspansję banków, które generują ryzyko systemowe. Należy także zdecydowanie wzmacniać nadzór nad sektorem finansowym – zarówno w ramach całej Unii, jak i na poziomie krajowym – by był bardziej efektywny i niezależny.

Wzmocnić nadzór nad sektorem finansowym, zarówno w ramach całej Unii, jak i na poziomie krajowym? Przecież niejednokrotnie sam Pan podkreślał, że polski system finansowy jest dobrze zabezpieczony, o czym świadczy styl, w jakim przeszedł przez kryzys.

– To prawda w odniesieniu do standardów działania banków wynikających z regulacji oraz własnych doświadczeń, poziomu i jakości kapitału czy też poziomu płynności. Nie zmienia to faktu, że rynek ciągle się zmienia, a instytucje finansowe, w tym i działające w Polsce, starają się poszukiwać obszarów dających dodatkowe zyski, a to wymaga efektywnego nadzoru. Grupom finansowym należy przypomnieć, że jako instytucje zaufania publicznego powinny w każdych warunkach być przykładem rzetelności i dobrych standardów działania, a nie dla krótkoterminowych zysków poszukiwać rozwiązań pozwalających na unikanie obciążeń.

Jeszcze jako szef GINB w 2006 r. przedstawiłem sektorowi dokument Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego dotyczący zasad *compliance* w bankach. Jedną z głównych zasad tam zapisanych mówi o tym, że banki nie powinny oferować produktów, które mają służyć omijaniu przez ich klientów przepisów prawa, w tym i płacenia podatków. A co robią niektóre polskie

banki? Najpierw wprowadzają „anty-podatkowe” polisolokaty, później lokaty jednodniowe, które mają uchronić ich klientów przed zapłaceniem podatku od zysków kapitałowych, ale jednocześnie służą zwiększeniu bazy depozytowej tych banków. Na określoną akcję jest reakcja – państwo, mając niższe wpływy z jednych podatków, szuka nowych dochodów. Często w kieszeniach instytucji, które wini za te niższe wpływy. Tak jest nie tylko w Polsce, ale i w USA czy innych krajach Europy.

W zasadach Komitetu Bazylejskiego w odniesieniu do banków jako instytucji zaufania publicznego jest wyraźnie powiedziane, że budują one trwałe i dobre relacje nie tylko z klientami czy akcjonariuszami, ale i z państwem.

I na straży tych poprawnych relacji ma stać nadzór, jak rozumiem Pana zdaniem podporządkowany nie rządowi, a bankowi centralnemu. Jaką Pan widzi szansę powrotu nadzoru do banku centralnego?

– Podobnie jak w 2006 r. teraz zależy to od decyzji politycznych, a nie merytorycznych czy opinii uczestników rynku. Musimy jednak patrzeć na to, co się dzieje w Europie, a tam następuje powrót nadzorów w ich funkcjach ostrożnościowych do banków centralnych. Czasem odbywa się to pokojowo, czasem – jak w Niemczech – jest różnica poglądów pomiędzy ministrem finansów a Bundes Bankiem o to, kto i w jakim zakresie tym nadzorem powinien kierować. Obecny stan finansowy większości publicznych landesbanków wyraźnie wskazuje, że skuteczność powiązanego z MF niemieckiego BAFIN nie była pełna.

Nie sprawdziło się także łączenie nadzorów nad wszystkimi rynkami finansowymi w jedną agencję nadzorczą czy też łączenie nadzoru ostrożnościowego z nadzorem konsumenckim i rynkowym. W samej UE, tworząc agencje nadzoru, również nie połączono ich w jedno ciało. Są odrębne dla każdego rynku, jak w Polsce w 2006 r. Jest również rada ds. ryzyka systemowego przy ECB. To ważne forum dyskusji i analiz na temat ryzyka systemowego szefów banków centralnych i trzech europejskich nadzorów.

To zmienia dotychczasową rolę ECB i banków centralnych nie tylko w nadzorze makro-ostrożnościowym, ale i w sieciach bezpieczeństwa finansowego. Biorąc pod uwagę taki a nie inny skład państw w UE, zastanówmy się, czy głos będzie lepiej słyszalny na takim forum – nawet najlepszego szefa krajowej instytucji nadzorczej czy prezesa banku centralnego? Tak właśnie patrzą niektóre państwa na powstawanie europejskiego nadzoru. Chcą, by ich głos był słyszalny i dlatego wzmacniają pozycję nadzoru *via* banki centralne – w szczególności w odniesieniu do ostrożnościowych aspektów rynku bankowego i największych instytucji finansowych. My też powinniśmy wyciągnąć z tego lekcję, tym bardziej że jesteśmy małym rynkiem finansowym.

Niewątpliwie podporządkowanie nadzoru bankowi centralnemu wzmacnia instytucjonalną jego sprawność oraz niezależność. Jest to szczególnie ważne w państwach mających systemy bankowe z dużym udziałem inwestorów zagranicznych, jak i z dużym udziałem banków kontrolowanych przez państwo. Pewną alternatywą dla tego modelu jest budowanie szczególnych relacji banku centralnego z nadzorem działającym odrębnie, co już w przeszłości podnosił EBC.

Ważnym problemem jest również sposób finansowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Wielu uważa, nie bez racji, że skoro nadzór jest publiczny i działa w interesie państwa, to ono powinno go finansować. Tymczasem to instytucje rynku finansowego w wybranych państwach oraz w Polsce łożą na utrzymanie nadzoru. Utrzymują nadzór, który – realizując swoje cele – często limituje ich działalność, co przekłada się na spadek ich dochodów.

Do efektywnego nadzoru ostrożnościowego potrzebny jest dialog i zaufanie pomiędzy regulatorem a rynkiem. Dlatego, moim zdaniem, nie powinien tego dialogu zaburzać spór o budżet nadzoru, którego wielkość powinna zapewniać mu niezależność działania i efektywność. ■

Poglądy wyrażone przez rozmówcę mają charakter osobisty i nie odzwierciedlają stanowiska instytucji, w której jest on zatrudniony.