DOI: 10.26354/bb.2.3.80.2020

Tomasz Obal
Tomasz.Obal@bfg.pl

# Gwarantowanie depozytów w Polsce w latach 1995–2020. Aksjologia, wybrane regulacje, praktyka

## Streszczenie

Celem artykułu jest charakterystyka zmian w regulacjach dotyczących gwarantowania depozytów. Ewolucja regulacyjna ukazana jest na tle historii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który jest instytucją od 25 lat gwarantującą depozyty w polskim sektorze bankowym. Dla pełniejszego zobrazowania miejsca systemu gwarancji depozytów w infrastrukturze stabilizującej sektor bankowy, w artykule przedstawiono także skróconą syntezę historii sektora bankowego w Polsce. Przypomniano procesy towarzyszące odradzaniu polskiej bankowości w warunkach gospodarki rynkowej po 123 latach braku państwowości oraz działalności w niesprzyjających warunkach w II RP, a także w gospodarce nakazowo-rozdzielczej po II wojnie światowej. Zarysowano także uwarunkowania międzynarodowe, a w szczególności rolę USA we wdrażaniu w życie idei gwarantowania depozytów oraz rozwój systemów gwarancyjnych na świecie. Szczególną uwagę poświęcono rozwojowi systemu gwarantowania depozytów w Polsce i roli BFG w tym systemie. Ukazano dylematy regulacyjne i kolejne nowelizacje przepisów dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów. Artykuł omawia także korekty infrastruktury stabilności systemów bankowych i ochrony depozytów, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym.

**Słowa kluczowe:** Bankowy Fundusz Gwarancyjny, uregulowania prawne, system gwarantowania depozytów, pomoc finansowa dla banków i kas, przymusowa restrukturyzacja i likwidacja podmiotów systemu gwarantowania.

**Kody JEL:** G21, G28, G33, G34, G38

* Tomasz Obal – Członek Zarządu BFG.

## Deposit Guarantees in Poland in the Years 1995–2000. Axiology, Selected Regulations, Practice


### Abstract

The aim of the article is an analysis of the changes in regulation on deposit guarantees. The evolution of the regulation is shown against the background of the history of the Bank Guarantee Fund, an institution which has been responsible for deposit guarantees for the past 25 years in the Polish banking sector. In order for a fuller picture of the role deposit guarantees schemes play in stabilising the banking sector to emerge, the article also presents a short summary of the history of the banking sector in Poland. It describes the rebirth of the Polish banking sector in market economy after 123 years of lack of state independence and its subsequent operation in unfavourable conditions in the interwar period, as well as in planned economy. International circumstances are also taken into account, in particular the role of the United States in implementing the idea of deposit guarantees and the development of guarantee schemes in the world. Particular focus is put on the development of deposit guarantee schemes in Poland and the role of the Bank Guarantee Fund in that system. The article also shows regulatory dilemmas and subsequent novelisations of the directive on deposit guarantee schemes. It also discusses improvements of the banking systems' stability and deposit protections, both on the level of the European Union and of the state.


**Key words:** Polish Bank Guarantee Fund, legal regulations, deposit guarantee scheem, deposit insurance systems (DIS), financial assistance for banks and credit cooperatives, resolution.

## Wstęp

W większości krajów świata podstawowe ogniwa sieci bezpieczeństwa sektora bankowego obejmują: nadzór bankowy, pożyczkodawcę ostatniej instancji, system gwarantowania depozytów, a ostatnio także instytucję *resolution*, której zadaniem jest prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. Przy czym dwa ostatnie ogniwa są relatywnie najmłodsze, zaś w przypadku Polski oba należą do ustawowych zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG/Fundusz)[1], utworzonego w 1995 r. Do uchwalenia ustawy o BFG, a w konsekwencji utworzenia nowej instytucji w polskim systemie bankowym doprowadziły przemiany rynku finansowego w procesach transformacji, a w szczególności materializacja ryzyka w działalności banków, które po dziesięcioleciach funkcjonowania w realiach gospodarki centralnie planowanej mierzyły się z wyzwaniami gospodarki rynkowej. Warto podkreślić, że opóźnienie budowania polskiego systemu gwarantowania depozytów w stosunku do innych państw europejskich nie było duże, bowiem poza Republiką Federalną Niemiec, gdzie taki

[1] Pominięto tutaj rozwiązanie wprowadzone Dekretem z 1948 r. o reformie bankowej w Polsce, zgodnie z którym za zobowiązania Powszechnej Kasy Oszczędności z tytułu wkładów oszczędnościowych poręczało państwo, które przetrwało w systemie przez ponad 50 lat, a w latach 90. XX w. określano je gwarancjami Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności (bez ograniczenia ich wartości). Por. J. Szambelańczyk, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, [w:] *Bankowość*, J. Głuchowski i J. Szambelańczyk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999, s. 430.

system powstał w latach 60., większość systemów europejskich powstała w latach 80. i 90. Od tego czasu nastąpił intensywny rozwój praktyki i regulacji Unii Europejskiej w tym zakresie, przyśpieszany konsekwencjami kolejnych kryzysów finansowych.

Polski system gwarantowania depozytów na przestrzeni ostatnich 25 lat był uczestnikiem tych przemian zarówno na poziomie regulacyjnym jak i operacyjnym.

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka zmian w regulacjach i działalności BFG w odniesieniu do ustawowej funkcji gwarantowania depozytów w latach 1995–2020. Przy czym ze względu na harmonizację rozwiązań w UE oraz upowszechnianie dobrych praktyk w krajach gospodarki rynkowej, przedstawiana analiza ilustruje tendencje zachodzące w tym zakresie zarówno na europejskim, jak i globalnym rynku finansowym.

## 1. Polski system bankowy przed transformacją systemową lat 90. XX w.

Historia gospodarcza dowodzi, że systemy społeczno-ekonomiczne rozwijają się w trendach sekularnych, a pomijanie determinacji funkcjonalno-genetycznej uniemożliwia – a przynajmniej poważnie ogranicza – wiarygodność wyjaśnień zmian i formułowanie adekwatnych diagnoz. Problemy determinacji funkcjonalno-genetycznej są szczególnie istotne w tych systemach, które były kształtowane w warunkach nieciągłości państwowej i radykalnych zmianach systemowych.

Początki polskiej bankowości nie odbiegają znacząco od jej rozwoju w innych krajach. Niestety, sytuacja polskich instytucji kredytowych ulegała z jednej strony zróżnicowaniu, a z drugiej osłabieniu w okresie ponad 100 lat zaborów. Miało to poważny wpływ na stan rozwoju sektora finansowego w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Trudności odbudowy po I wojnie światowej oraz scalanie trzech regionów z silnymi naleciałościami normatywnymi i kulturowymi, typowymi dla zaborów, odbywało się w niesprzyjających warunkach. Dodatkowo, utrudniała to powojenna inflacja, która w 1923 roku przerodziła się w hiperinflację deprecjonując kapitały polskich banków – choć można twierdzić, że sprzyjała również ich rozwojowi organizacyjnemu. Natomiast czynnikiem pozytywnym było stosunkowo liberalne prawo bankowe. W okresie hiperinflacji zaczęły się kształtować zręby bankowości państwowej. Pod wpływem reform Władysława Grabskiego z 1924 r. osiągnięto stabilizację walutową. W miejsce Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej utworzono niezależny od rządu Bank Polski S.A, który emitował złote. W.Grabski, mimo swych liberalnych poglądów gospodarczych, dążył do stworzenia silnego sektora państwowego w bankowości, któremu przypisywano zadanie odbudowy kredytu długoterminowego, zaś banki prywatne miały koncentrować się na kredycie krótkoterminowym[2].

[2] W. Morawski, *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Fundacja Banków im. Leopolda Kronenberga, Muza SA, Warszawa 1998, s. 10–12. G. Wójtowicz, A. Wójtowicz, *Historia monetarna Polski*, Biblioteka Bankowca, Twigger, Warszawa 2003, s. 141–154.

Prawo Bankowe z 1924 roku opierało się na systemie koncesyjnym, wprowadzono trzyletni termin osiągnięcia minimalnych progów kapitału akcyjnego, których wysokość uzależniono od lokalizacji centrali banku (2,5 mln zł w Warszawie, 1,5 mln zł w pięciu dużych miastach oraz 1 mln zł w pozostałych ośrodkach), co można interpretować jako stosowanie zasady proporcjonalności. Przewidziano także utworzenie samorządowego związku rewizyjnego banków, który miał sprawować funkcje nadzorcze[3].

Niemiecko-polska wojna celna z 1925 roku przyczyniła się do załamania gospodarczego w Polsce, a latem tego roku załamał się kurs złotego i doszło do klasycznego runu na banki. Ujawniły się typowe dla okresu postinflacyjnego problemy z płynnością oraz słabość kapitałowa banków prywatnych. W tych warunkach Bank Polski, koncentrując się na funkcji emisyjnej, wycofał się praktycznie ze swej roli „banku banków"(której *nota bene* i tak nie spełniał), a skoncentrował/skupił się na bezpośrednim kredytowaniu gospodarki. Natomiast pomocy bankom udzielił rząd za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, tworząc Fundusz Pomocy Instytucjom Kredytowym[4].

Lata 1926–1930 były dość pomyślne dla bankowości w Polsce. W 1927 roku zorganizowano Komisariat Bankowy Ministerstwa Skarbu spełniający funkcję nadzoru bankowego, a w kolejnym roku wydano nowe prawo bankowe, zawierające m.in. rozwiązania ostrożnościowe i separujące bankowość komercyjną od inwestycyjnej.

Skutki wielkiego kryzysu dotknęły Polskę dopiero w 1931 r., głównie przez odpływ z kraju kapitałów zagranicznych, które były częściowo substytuowane przez kapitał państwowy. Pociągnęło to za sobą etatyzację i marginalizację bankowości komercyjnej[5].

U progu II wojny światowej polski system bankowy był silnie zdywersyfikowany. Od strony podmiotowej obejmował niezależny od rządu Bank Polski spełniający funkcję banku emisyjnego, relatywnie wielkie banki państwowe (Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny oraz Pocztową Kasę Oszczędności), 27 banków prywatnych w formie spółek akcyjnych (w tym cztery zagraniczne), 28 domów bankowych, 19 towarzystw kredytowych, 333 komunalne kasy oszczędności, 975 gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych oraz niemal 5600 spółdzielni kredytowych[6].

Okres II wojny światowej przyczynił się do kolejnej destrukcji organizacyjnej i regresu w rozwoju banków na ziemiach polskich. Nadto bezpośrednio po jej zakończeniu rozpoczęto likwidację banków prywatnych oraz dostosowywanie struktury i funkcji banków do nowych warunków systemowych. Już w 1946 r. Narodowy Bank Polski przejął od BGK bezpośrednie kredytowanie kluczowych gałęzi gospodarki. Wprowadzono zasadę przypisania klientów do oddziałów zgodnie ze specjalizacją banków. Sukcesywnie NBP był przekształcany w monobank spełniający funkcje

[3] W. Morawski, *Słownik...*, *op. cit.*, s. 14.
[4] *Ibidem*, s. 14.
[5] *Ibidem*.
[6] *Mały Rocznik Statystyczny* 1939.

banku depozytowo-kredytowego i inwestycyjnego oraz rolę centrali administracyjnej banków kierowanej i nadzorowanej przez właściwego ministra. W tych warunkach głównymi zadaniami NBP – oprócz emisji i organizacji obiegu pieniężnego – była dystrybucja kredytu do gospodarki zgodnie z założeniami planów, prowadzenie obsługi depozytowo-kredytowej i rozliczeniowej ludności, a także kontrola działalności banków specjalistycznych. Zadania te wykonywano przy biernej roli pieniądza pełniącego w zasadzie funkcje ewidencyjno-sprawozdawcze[7].

Na początku lat 80. XX w. polski sektor bankowy stanowiły: Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarki Żywnościowej (wyspecjalizowany w kredytowaniu uspołecznionego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, będący jednocześnie centralą organizacyjno-finansową dla ok. 1550 banków spółdzielczych gromadzących depozyty oraz kredytujących rolników indywidualnych i rzemiosło), Bank Handlowy w Warszawie (obsługujący transakcje zagraniczne i przedsiębiorstwa handlu zagranicznego) oraz Bank Polska Kasa Opieki S.A. (prowadzący obsługę operacji walutowo-dewizowych ludności i mający korzenie w okresie II RP).

W 1988 roku zainicjowano reformę, której celem było dostosowanie polskich banków do zasad gospodarki rynkowej, w tym dwupoziomowego systemu bankowego. Na wniosek NBP Rada Ministrów zaakceptowała projekt wyłączenia z jego struktur oddziałów operacyjnych prowadzących działalność depozytowo-kredytową i zorganizowanie w oparciu o nie dziewięciu banków komercyjnych[8]. NBP otrzymał status banku centralnego z typowymi funkcjami w gospodarce rynkowej, wzmocniono także ustawowo pozycję i niezależność jego prezesa. Do kompetencji NBP przypisano kwestie regulacji i nadzoru bankowego[9]. W następstwie tej regulacji w centrali NBP utworzono departament nadzoru bankowego, który pod wpływem doświadczeń praktycznych został przez Prezesa W.Bakę przekształcony w styczniu 1990 r. w Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Przemiany zapoczątkowane w Polsce pod koniec lat 80. miały systemowo rewolucyjny charakter. Wraz z kształtowaniem gospodarki rynkowej na gruzach systemu nakazowo-rozdzielczego odradzała się także bankowość komercyjna, i to zarówno w bankach państwowych, prywatnych, jak i spółdzielczych (jako zbiorowej własności prywatnej).

W okresie poprzedzającym utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w pierwszej połowie lat 90. rozpoczęło działalność wiele nowych banków utworzonych na podstawie licencji wydawanych przez NBP. W owym czasie liczba nowo wydawanych licencji znacząco przewyższała procesy konsolidacyjne.

---

[7] Problematyka założeń reformy bankowej oraz wydzielenia 9 banków komercyjnych jest szczegółowo scharakteryzowana w: W. Baka, *Bankowość europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 224.

[8] *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzno-porównawcze*, W. Baka i inni (red.), Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1997, s. 22.

[9] Por. *Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe*, *ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim* oraz W. Baka, *Bankowość europejska*, *op. cit.*, s. 224.

**Tabela 1. Nowe licencje bankowe i działające banki komercyjne w Polsce w latach 1989–1995**

| Lata | Liczba nowych licencji bankowych | Liczba działających banków komercyjnych |
|---|---|---|
| 1989 | 8 | 18 |
| 1990 | 45 | 40 |
| 1991 | 17 | 72 |
| 1992 | 6 | 84 |
| 1993 | 1 | 84 |
| 1994 | 1 | 79 |
| 1995 | 7 | 75 |

Źródło: W. Baka, *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzne*, Warszawa 1997.

Zarówno nowo powstające banki, jak i te działające wcześniej, głównie w sektorze spółdzielczym, doświadczały nowych reguł działania w kształtującej się gospodarce rynkowej, ze wszystkimi tego wadami i zaletami, w środowisku bardzo wysokich stóp procentowych, wysokiej inflacji i bezrobocia. Istotne były również masowe upadłości kredytobiorców – częściej na skutek procesów rynkowych, ale nierzadko także w konsekwencji braku kompetencji klientów i bankowców oraz zachowań przestępczych. To – oraz wiele innych czynników – sprawiło, że pojawiły się symptomy kryzysu bankowego objawiającego się przede wszystkim niebezpieczeństwem niewypłacalności. Prognozowana skala problemów finansowych banków stawiała na porządku dziennym pytania o zaufanie deponentów (klientów banków) do sektora bankowego[10].

Synteza historii sektora bankowego w Polsce ma m.in. na celu przypomnienie rozwiązań i procesów, jakie towarzyszyły odradzaniu polskiej bankowości w warunkach gospodarki rynkowej po 123 latach braku państwowości oraz działalności w niesprzyjających warunkach w II RP, a także w gospodarce nakazowo-rozdzielczej. To sekularne ujęcie z jednej strony uwypukla silną nieciągłość systemową, i to zarówno w ujęciu normatywnym, kapitałowym, strukturalno-organizacyjnym czy kadrowo-kompetencyjnym, wreszcie kulturowym, z drugiej zaś dokumentuje zręby regulacji tworzących ówczesną *safety net*. Zresztą w ujęciu poznawczym stanowiły one, i nadal stanowią, mniej lub bardziej istotne uwarunkowania funkcjonowania banków w Polsce w procesach integracji z Unią Europejską w warunkach globalizacji. Trzeba je także brać pod uwagę analizując kształtowanie sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym instytucji gwarantowania depozytów.

[10] F.D. Roosevelt w obliczu Wielkiego Kryzysu i załamania sektora bankowego stwierdził, że banki posiadają coś znacznie cenniejszego od złota, a tym czymś jest zaufanie klientów. Zob. *Transcript of Speech by President Franklin D. Roosevelt*, Regarding the Banking Crisis, March 12, 1933; www.fdic.gov

## 2. Powstanie i ewolucja doktryny gwarantowania środków w bankach klientów

Systemy gwarantowania depozytów co do zasady pełnią dwie funkcje: stabilizują system bankowy poprzez zmniejszanie ryzyka runu na kasy banków oraz chronią deponenta jako nieprofesjonalnego konsumenta usług bankowych. Pierwsza (ważniejsza z systemowego punktu widzenia) funkcja działa tylko wtedy, gdy deponenci mają świadomość istnienia systemu gwarantowania depozytów. Jeżeli deponent nie wie, że jest chroniony, to zachowuje się tak, jakby tej ochrony nie było. W pierwszych latach działalności Funduszu wcale nie było oczywiste, czy działania upowszechniające zasady działania systemu gwarantowania depozytów przyniosą więcej korzyści czy szkody – z punktu widzenia stabilności sektora bankowego.

Problem zaufania klientów do banków jako podstawowego warunku funkcjonowania pośrednictwa finansowego i związane z tym ryzyko runu na banki w przypadku jego utraty, przyczyniało się już w pierwszych dekadach XX w. do poszukiwania odpowiednich rozwiązań. Akceleratorem wdrażania rozwiązań chroniących depozyty klientów w formie systemów gwarantowania były przede wszystkim kryzysy bankowe. Klasycznym wręcz przykładem jest powstanie Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) w USA. Dotyczy to także przypadku organizacji systemu gwarantowania w Polsce w drugiej połowie lat 90. XX w.

USA odgrywają szczególną rolę w powstaniu i rozwoju idei gwarantowania depozytów. To tam pojawił się pierwszy powszechny system gwarancyjny na świecie i miał charakter federalny. System ten powstał w bezpośredniej reakcji amerykańskiego parlamentu na konsekwencje Wielkiego Kryzysu Gospodarczego w 1933 r., choć idea gwarantowania depozytów ma w USA znacznie dłuższą historię[11]. Początkowo regulacje dotyczące FDIC znalazły się w amerykańskim Banking Act. Natomiast w 1950 r. uchwalono odrębną ustawę o FDIC. Można dodać, że w niemal 90-letniej historii FDIC kilkakrotnie była konfrontowana z kryzysami bankowymi na większą skalę, a charakterystyczne, że każdy następny wymagał zaangażowania znacząco większych środków w celu ich zażegnania. I choć zdarzały się masowe wycofywania wkładów klientów w pojedynczych bankach, to od 1933 r. nie wystąpiła panika bankowa (run na banki) obejmująca większą grupę banków[12]. Przez długi okres od powstania FDIC nie pojawiały się w innych państwach systemy gwarantowania depozytów. Pierwszy taki system w Europie powstał w Niemczech w 1966 r. Był to system gwarantowania depozytów w sektorze „banków prywatnych", powstały z inicjatywy samego środowiska bankowego. W latach 70. powołano do życia systemy w Finlandii, Belgii, Hiszpanii, Holandii, Austrii, Wielkiej Brytanii. Mniej więcej w tym samym czasie, czyli w roku 1980, powstał system gwarantowania depozytów we Francji. Rok 1980 można określić jako cezurę „spontanicznego" powstawania systemów gwarantowania depozytów w państwach obecnej Unii Europejskiej.

[11] Por. T. Obal, *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, W. Baka i inni (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 185–200.

[12] *Ibidem*, s. 210–213.

W kolejnych latach stymulatorem kształtowania instytucji gwarancyjnych były najpierw regulacje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a potem Unii Europejskiej.

Pierwszym europejskim dokumentem odnoszącym się do kwestii gwarantowania depozytów była, wydana 22 grudnia 1986 r., rekomendacja 87/63/EEC. Rekomendacja ta w rzeczywistości zawierała niewielki zakres zaleceń skierowanych do państw członkowskich, mających dość ogólnikowy charakter. Państwa, które systemów gwarancyjnych nie posiadały, miały je powołać do życia. Przy czym państwa te podzielono na dwie grupy. Pierwsza grupa miała wyznaczony termin do 31 grudnia 1988 r. Do grupy tej należały: Włochy, Irlandia i Portugalia. Drugiej grupie wyznaczono termin 1 stycznia 1990 r. Do tej grupy należały: Dania, Grecja i Luksemburg. Z tak nałożonego obowiązku nie wywiązała się jedynie Portugalia, która utworzyła system gwarantowania depozytów dopiero w 1992 r.

Kolejnym przełomowym dokumentem we Wspólnocie było uchwalenie w 1994 r. dyrektywy 94/19/EEC Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarantowania depozytów. Dyrektywa ta znacznie bardziej szczegółowo niż poprzednia rekomendacja regulowała kwestie gwarantowania depozytów. W szczególności definiowała to, co i komu należy gwarantować, chociaż zakres podmiotowy gwarancji był określony dość elastycznie. Dyrektywa zawierała listę podmiotów, które mogły być spod gwarancji wyłączone, a ostateczna decyzja o skorzystaniu z wyłączenia należała do państwa członkowskiego. Wyłączone spod gwarancji mogły zostać podmioty profesjonalne, które powinny samodzielnie ocenić ryzyko powierzenia środków danemu bankowi: instytucje skarbu państwa oraz samorządowe, podmioty rynku finansowego, duże przedsiębiorstwa oraz osoby potencjalnie odpowiedzialne za złą sytuację banku, czyli jego kadra zarządzająca. Dyrektywa ustanowiła minimalny poziom gwarancji i określiła go na poziomie 20 tys. euro.

Pomimo że Polska nie była wówczas członkiem Wspólnoty, to była „na ścieżce akcesyjnej" i ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym była opracowywana z intencją, aby projektowane rozwiązania systemowe były zgodne z koncepcją europejską. Ostatecznie w momencie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. BFG działał na zasadach w pełni zgodnych z Dyrektywą UE.

## 3. Pierwsze upadłości banków i wypłaty depozytów gwarantowanych przez BFG oraz świadomość klientów

W systemie nakazowo-rozdzielczym w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej instytucja upadłości przedsiębiorstwa państwowego, a w szczególności upadłości banku, nie istniała w systemie prawnym. Na początku lat 90. ubiegłego wieku implementacja zasad gospodarki rynkowej przyczyniła się do licznych upadłości, które nie ominęły także systemu bankowego, a przede wszystkim sektora banków spółdzielczych. Miało to także znaczenie dla edukacji ekonomicznej społeczeństwa, ale bardziej poprzez doświadczenie i obserwację uczestniczącą niż tzw. ukształtowaną świadomość *ex ante*. W pierwszym okresie działalności BFG upowszechnia-

nie informacji o systemie gwarantowania depozytów w przypadku upadłości banku napotykało barierę niewiedzy – i to nie tylko co do zakresu ochrony, ale także samego zjawiska upadłości. Sytuację utrudniało występowanie dualnego systemu gwarancji dla wkładów oszczędnościowych ludności w bankach, które korzystały z pełnych gwarancji Skarbu Państwa oraz gwarancji BFG ograniczonych do równowartości w złotych 3 000 ECU (a później euro) z 10% partycypacją w przedziale powyżej 1 000 do 3 000 euro.

Wyniki analiz prowadzonych przez BFG, z pomocą instytucji zewnętrznych, stanowiły przesłankę do zorganizowania szerokiej kampanii informacyjno-promocyjnej, począwszy od tabliczek informacyjnych przez materiały wyjaśniające podstawowe zasady i warunki gwarantowania dostępne w każdej placówce bankowej na terenie kraju, a także różnorodne artykuły w prasie i audycje w mediach. Z raportów z badań wynikało jednak, że najskuteczniejsze było rozpowszechnianie informacji o wypłatach w odniesieniu do rzeczywistych wypłat klientom upadłych banków publikowane w mediach.

Pierwsze lata działalności Funduszu to okres bardzo intensywnej pracy przy wypłatach środków gwarantowanych. Większość upadłości dotyczyła małych banków spółdzielczych. Niemniej jednak ich liczba wskazuje, że bez systemu gwarantowania depozytów ryzyko powstania katastrofalnej w skutkach paniki bankowej byłoby bardzo realne. Warto podkreślić, że ówczesne reakcje społeczne na niedostępność środków na rachunkach w zawieszonych lub upadłych bankach były dużo spokojniejsze niż obecnie. Pomimo stosunkowo długiego okresu, jaki upływał od momentu niedostępności depozytów do ich wypłaty przez BFG, deponenci w zasadzie cierpliwie czekali na zwrot należnych im środków. Fundusz zaczął sukcesywnie wypłacać gwarantowane depozyty od czerwca 1995 r., gdy w kolejce czekało już 18 upadłych banków: BS Bolesławiec (upadłość 20.02.1995), BS Ojrzeń (20.02.1995), BS Sulechów (09.03.1995), BS Rypin (10.03.1995), BS Słupsk (10.03.1995), BS Dobra k/Nowogardu (16.03.1995), BS Opalenica (22.03.1995), BS Chęciny (31.03.1995), BS Lubsko (31.03.1995), BS Bedlno (07.04.1995), BS Wisła (13.04.1995), Agrobank SA (21.04.1995), BS Tarnówka (21.04.1995), BS Wałcz (25.04.1995), BS Zapolice (17.05.1995), SBL Buk (24.05.1995), BS Bojanowo (26.05.1995), BS Regimin (29.05.1995).

Od dnia wejścia w życie ustawy o BFG, tj. od 15 lutego, do końca 1995 roku sądy ogłosiły 50 upadłości banków. W 1996 r. było to 31 upadłości, aby w kolejnym roku spaść do 6, w 1998 r. do 4 i w kolejnych trzech latach aż do 2001 r. po jednej upadłości.

Dyrektywa WE obowiązująca w 1995 roku przewidywała, że na wypłatę środków gwarantowanych są 3 miesiące, a termin ten mógł być trzykrotne przedłużany. Literalne brzmienie tego przepisu nasuwało wątpliwości interpretacyjne co do maksymalnego okresu realizacji gwarancji. Dlatego wiele jurysdykcji europejskich przyjmowało wygodniejsze podejście, zgodnie z którym na wypłatę było aż 12 miesięcy. Taki okres pozwalał na weryfikację list deponentów i operacyjne zorganizowanie wypłat środków. W Polsce, korzystając z możliwości wydłużania początkowego 3-miesięcznego okresu, stworzono system, w którym:

- datą spełnienia warunku gwarancji, czyli zainicjowania procedur gwarancyjnych, było sądowe orzeczenie o upadłości banku. W tym rozwiązaniu (zresztą podobnie jak obecnie) niedostępność środków następowała wraz z zawieszeniem działalności banku, jednak terminy ustawowe zaczynały biec od daty orzeczenia sądu w sprawie upadłości. Celem skrócenia okresu niedostępności i przyśpieszenia wypłat środków gwarantowanych skrócono dla sądu okres na rozpatrzenie wniosku o ogłoszeniu upadłości z 2 miesięcy (ogólna norma) do 1 miesiąca. Była to jednak norma instrukcyjna, która czasami była zaburzana przez tak prozaiczne zdarzenia jak np. urlop sędziego.
- podmiotem, który dokonywał operacyjnie wypłat, był syndyk masy upadłości. Syndyk, powoływany przez sąd wraz z orzeczeniem upadłości banku, był zobowiązany do sporządzenia listy deponentów, którą przekazywał do Funduszu. Fundusz weryfikował tę listę i miał prawo do zgłaszania uwag. A następnie czekał na naniesienie poprawek przez syndyka. Przyjęcie listy deponentów przez zarząd Funduszu zapoczątkowywało przekazanie środków finansowych syndykowi, który dokonywał wypłat.

Syndyk wypłacał środki gwarantowane deponentom za pośrednictwem placówek upadłego banku. Jedynym wyjątkiem była największa ówczesna upadłość, czyli upadłość Banku Staropolskiego S.A. Bank ten, mając bardzo niewiele placówek własnych, pozyskiwał depozyty poprzez sieć Invest Banku S.A. na podstawie umowy. W momencie upadłości Bank Staropolski S.A. miał ok. 150 tys. deponentów zamieszkałych w różnych regionach kraju. Dlatego syndyk podpisał umowy z 4 bankami wydzielonymi wcześniej ze struktur NBP oraz z BRE Bankiem S.A., które dokonywały wypłat w swoich placówkach.

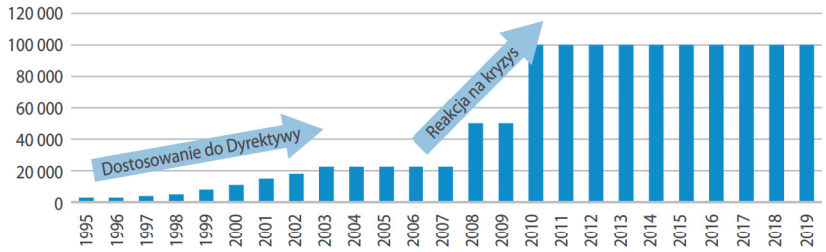
Znakiem czasu był sposób sporządzania list deponentów i przekazywania ich do BFG. W pierwszym okresie działalności Funduszu były to głównie drukowane tabele ręcznie podpisywane przez syndyków. Zdarzyły się też listy w całości sporządzane ręcznie. W przypadku list deponentów banków spółdzielczych obejmujących do kilku tysięcy pozycji pracownicy Biura Funduszu dokonywali weryfikacji każdej pozycji, co było bardzo pracochłonne. W ramach racjonalizacji działalności zaczęto syndykom upadłych banków przekazywać specjalnie opracowaną aplikację komputerową, co skróciło okres analizy list i ograniczyło pracochłonność. Niestety nadal listy te musiały mieć formę papierową opatrzoną fizycznym podpisem. W przypadku upadłości Banku Staropolskiego wydruk listy deponentów zajmował kilkanaście kartonów papieru.

Wejście w życie ustawy o BFG z 1994 r. stanowiło w zasadzie kontynuację prowizorium gwarancyjnego wprowadzonego uchwałą Sejmu z 1993 r. przypisanego do Narodowego Banku Polskiego. Pierwotny limit gwarancyjny o równowartości w złotych do 3 000 ECU może wydawać się niski z punktu widzenia obecnie obowiązujących standardów, ale biorąc pod uwagę ówczesny poziom oszczędności ludności w rzeczywistości takim nie był. Gorzej sytuacja wyglądała w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a także osób prawnych i jednostek nie mających osobowości prawnej, o ile posiadały zdolność prawną, mających status deponenta

(art. 2 ustawy o BFG z 1994 r.). Wartości środków takich deponentów na rachunku w danym banku stosunkowo często przekraczały limit gwarancyjny.

Od momentu wejścia w życie przepisów ustawy o BFG pojawiały się kontrowersje zarówno co do limitu gwarancji i współodpowiedzialności deponenta do 10% wkładu, jak i statusu deponenta dla profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego. Skutkowało to m.in. sukcesywnym podnoszeniem limitu gwarancji z jednoczesnym ograniczaniem zbioru podmiotów mających statusu deponenta (np. jednostek organizacyjnych, które nie były uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat). Szczególne emocje wywoływało rozwiązanie polegające na partycypacji deponenta w ryzyku do 10% sumy gwarantowanej. Zwolennicy argumentowali, że ogranicza to hazard moralny w zachowaniach klientów banków przy lokowaniu środków i zachęca do monitorowania standingu finansowego banku. Natomiast przeciwnicy twierdzili, że nieprofesjonalny klient, a takich była zdecydowana większość, nie ma kwalifikacji albo nie ma informacji pozwalających ocenić ryzyko związane z lokowaniem środków, uznając jednocześnie, iż samo relatywnie atrakcyjne oprocentowanie nie może być dostatecznym wskaźnikiem ryzyka.

**Rysunek 1. Limit gwarancyjny w latach 1995–2019 (w zł)**




Źródło: dane BFG.

Rozstrzygnięcie kontrowersji następowało m.in. w drodze podnoszenia limitu gwarancyjnego sukcesywnie do równowartości w zł 22 250 euro w 2003 r., co oznaczało wypełnienie minimalnego poziomu określonego przepisami Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów.

## 4. Dylematy regulacyjne i nowelizacja przepisów dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów

Minimalny obowiązkowy limit gwarancji na poziomie 20 000 euro (bez udziału własnego deponenta) oraz swoboda ustalania wyższych poziomów gwarancji prowadziła do zróżnicowania poziomów gwarancyjnych w niektórych państwach członkowskich UE. Rodziło to spekulacje na temat arbitrażu depozytowego i lokowania środków przez deponentów w bankach korzystających z wyższego pozio-

mu ochrony. Wyrywkowy monitoring nie wskazywał jednak, aby wyższe poziomy gwarancji, przynajmniej w odniesieniu do polskiego deponenta, były kluczowym czynnikiem decyzyjnym w transferze środków do zagranicznych banków korzystających z wyższych gwarancji.

Jeszcze w roku 2007 dominował pogląd, że europejskie zasady gwarantowania ustalone Dyrektywą 94/19/WE są stabilne. Wszak w listopadzie 2006 r. zakończył się, trwający od listopada 2004 r., przegląd Dyrektywy realizowany przez Komisję Europejską. Konkluzja tego trwającego 2 lata przeglądu była taka, że nie ma potrzeby jakichkolwiek zmian w fundamentalnych zasadach gwarantowania depozytów określonych w dyrektywie, a drobny *tuning* niektórych kwestii można przeprowadzić metodami pozaregulacyjnymi[13].

Niestety, we wrześniu 2008 r. *dolce vita* na rynkach finansowych uległo gwałtownej zmianie[14]. W pierwszych dniach po upadku Lehman Brothers, instytucji finansowej symbolizującej historię amerykańskiej bankowości inwestycyjnej, nie wszędzie uświadamiano sobie globalne konsekwencje tego wydarzenia. Katastrofalne skutki ujawniły się niebawem i trwały z różną siłą w następnych latach. Podważenie wiarygodności banków na wielką skalę spowodowało zamieranie rynków międzybankowych, banki zaprzestawały wzajemnego kredytowania, szybko zwiększając ryzyko utraty płynności.

W tym okresie sytuacja na polskim rynku nie była tak tragiczna, m.in. ze względu na swoiste zapóźnienie polskiego sektora bankowego w stosunku do dojrzałych systemów bankowych, a zwłaszcza globalnych gigantów. M.in. dlatego polskie banki nie uczestniczyły na większą skalę w operacjach i obrocie tymi instrumentami, które przyczyniły się do wywołania kryzysu. Niemniej jednak, głównie na skutek medialnych informacji o kryzysie, deponenci w Polsce zostali poważnie zaniepokojeni. Dowodem na to był np. lawinowy wzrost liczby kontaktów i pytań kierowanych do infolinii BFG. Działo się tak niezależnie od tego, że sytuacja krajowego systemu bankowego była bardzo stabilna, ostatnia upadłość małego banku spółdzielczego wystąpiła 6 lat wcześniej, a podmioty działające w polskim systemie bankowym były dalekie od jakichkolwiek powiązań z Lehman Brothers. Warto dodać, że obawy o gwałtowny odpływ środków z banków w Polsce do krajów ich siedziby były przesadzone, gdyż zgromadzone depozyty były zaangażowane w krajowe aktywa. Ponadto rentowność kredytów w Polsce była w zasadzie wyższa niż w krajach macierzystych, co sprzyjało napływowi środków do Polski, wreszcie w tym okresie polski

[13] Bruksela, dnia 27.11.2006 KOM(2006) 729: „Przegląd dyrektywy uwidocznił szereg obszarów, w których stwierdzić można niedostatki wspólnotowych regulacji dotyczących systemów gwarancji depozytów. Komisja jest zdania, że znaczną poprawę sytuacji można szybko osiągnąć bez zmian obowiązującej dyrektywy i proponuje niezwłoczne zajęcie się tymi kwestiami".

[14] 15 września 2008 r. BFG organizował w Warszawie europejską konferencję poświęconą zagadnieniom związanym z systemami gwarantowania depozytów. Zaraz po rozpoczęciu konferencji przedstawiciel niemieckiego systemu gwarantowania depozytów po odebraniu kilku pilnych telefonów poinformował, że upadł Lehman Brothers, i natychmiast udał się w drogę powrotną do Niemiec. Wtedy jeszcze niewielu uczestników konferencji przewidywało, jakie skutki dla systemów finansowych, gospodarek i w końcu dla samych systemów gwarantowania depozytów będzie miało to wydarzenie.

nadzór bankowy był stosunkowo rygorystyczny. W tych warunkach manifestowany niepokój klientów banków w Polsce był realnym dowodem na ryzyko importu kryzysu wiarygodności i niebezpieczeństwa panicznych zachowań deponentów.

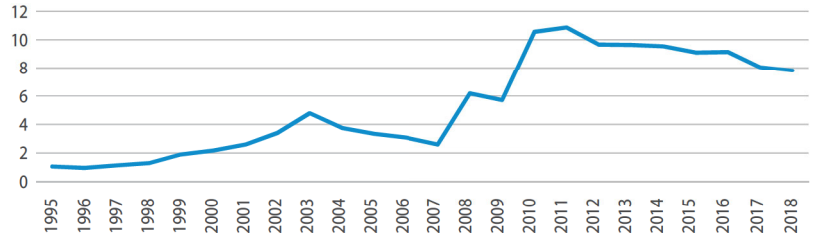
W Europie również odczuwano wzrost zaniepokojenia deponentów z incydentalnymi runami na banki. Niektóre rządy podjęły działania stabilizacyjne (a przynajmniej tak zaprojektowane) i zadeklarowały czasowe gwarancje dla pełnych kwot depozytów w bankach (ang. *blanked guarantees*). Uczyniono tak m.in. dlatego, że wartość wkładów stosunkowo często przekraczała limit gwarancyjny na poziomie 20 tys. euro, a nadto już wcześniej niektóre europejskie systemy gwarantowania depozytów oferowały wyższe gwarancje (np. system włoski ponad 100 tys. euro)[15].

Reakcją UE na zjawiska i procesy kryzysowe związane z globalnym kryzysem finansowym było rozpoczęcie prac nad zmianami w Dyrektywie o gwarantowaniu depozytów. Projekty zmian dotyczyły głównie trzech kwestii. Po pierwsze, podniesienia i ujednolicenia limitu gwarancji do 100 000 euro. Obie te zmiany były istotne, gdyż nie tylko ograniczały ewentualną skłonność do wycofywania wkładów, ale także mitygowały ewentualne transfery depozytów do systemów z wyższymi gwarancjami. Po drugie, zwyciężył pogląd, że ryzyko pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*) wynikające ze składania depozytów przez nieprofesjonalnych klientów banków jest stosunkowo niewielkie, i zniesiono możliwość stosowania udziału własnego czy współodpowiedzialności deponenta w kwocie gwarantowanej. Po trzecie wreszcie, znacząco skrócono okres niedostępności środków do 20 dni roboczych i tylko w wyjątkowych okolicznościach istniała możliwość przedłużenia go o kolejne 10 dni.

Formalnie powyższe zmiany uchwalono w marcu 2009 r. w Dyrektywie 2009/14/WE (zmieniającej dyrektywę 94/19/EEC), która podnosiła limit gwarancji najpierw do 50 000 euro, a następnie do 100 000 euro. Regulacje te do polskiego prawodawstwa wdrażano dwuetapowo. Ustawą z 23 października 2008 r. zmieniającą ustawę o BFG podniesiono limit gwarancji do 50 000 euro, likwidując współodpowiedzialność deponentów, a następnie ustawą z 16 grudnia 2010 r. podniesiono limit do 100 000 euro oraz skrócono czas na przygotowanie wypłat do 20 dni roboczych.

[15] Takie rządowe deklaracje podejmowane *ad hoc* prowadziły niekiedy do niepożądanych skutków. Sytuację dobrze ilustruje przykład brytyjsko-irlandzki. Ówcześnie systemy bankowe Wielkiej Brytanii i Irlandii były ze sobą ściśle powiązane. Wiele banków brytyjskich działało w Irlandii i odwrotnie. Przed kryzysem w Irlandii obowiązywał limit 20 tys. euro, natomiast w Wielkiej Brytanii 35 tys. funtów (podniesiony w 2008 r. do 50 tys. funtów). Rząd irlandzki, aby uspokoić nastroje deponentów wprowadził czasowo całkowite gwarancje na depozyty w bankach w Irlandii, co spowodowało, że Brytyjczycy zaczęli masowo przenosić swoje depozyty do banków irlandzkich. Było to o tyle proste, że w wielu przypadkach wystarczyło założyć rachunek w banku znajdującym się po drugiej stronie ulicy. Ostatecznie między systemami bankowymi tych dwóch krajów nastąpiły wysokokwotowe przepływy depozytów, które zamiast stabilizować sytuację *de facto* ją destabilizowały. Podobne zjawiska wystąpiły też w innych krajach UE, ale na znacznie mniejszą skalę..

**Rysunek 2. Gwarancje depozytów w relacji do PKB *per capita* w Polsce w latach 1995–2018 (w %)**




Źródło: obliczenia własne na podstawie danych.

Rysunek 2 pokazuje zmiany poziomu ochrony deponentów w relacji do poziomu krajowego bogactwa. W latach 1996–2003 sytuacja polskiego deponenta ulegała poprawie. W kolejnych czterech latach stały poziom limitu gwarancyjnego i wzrost PKB prowadził do relatywnego pogorszenia relacji, aby następnie skokowo wzrosnąć, ze względu najpierw na 2,5-krotny wzrost limitu, a następnie niemal 5-krotny, w relacji do poziomu 22 250 euro. Kolejne lata to efekt stałego poziomu limitu i wzrostu PKB na głowę mieszkańca.

Dla większości systemów gwarantowania depozytów w krajach UE skrócenie okresu niedostępności środków do 20 dni roboczych było wymogiem niemalże rewolucyjnym w porównaniu do uprzedniego standardu. Dotyczyło to także wyzwań przed jakimi stanął BFG. Przede wszystkim wydawało się nierealne tak znaczące skrócenie poszczególnych etapów procedury (np. sąd miałby ok. tygodnia na ogłoszenie upadłości, przy czym i tak byłby to tylko termin instrukcyjny).

Prace nad nowym systemem prowadzono ze świadomością, że regulator europejski zamierza, w nieodległej przyszłości, skrócić okres niedostępności środków zdeponowanych w bankach do kilku dni roboczych. Dlatego, przystępując do reformowania polskiego systemu gwarantowania, przyjęto następujące założenia:

- należy inaczej niż dotychczas określić moment spełnienia warunku gwarancji niedostępności wkładu. Dlatego uznano, że faktyczna niedostępność środków następuje z momentem zawieszenia działalności banku[16];
- należy odejść od papierowych list deponentów i przejść na dane w formacie cyfrowym oraz wyznaczyć zawieszonemu podmiotowi bardzo krótki (np. 3 dni) termin na przekazanie danych niezbędnych Funduszowi do przygotowania wypłat;

[16] Jak ważne jest formalne uruchomienie systemu gwarantowania depozytów w momencie rzeczywistej niedostępności środków pokazał przykład bułgarski. KTB (Korporacyjny Bank Handlowy) utracił płynność 20 czerwca 2014 r., zaś wypłata środków gwarantowanych rozpoczęła się dopiero 1 lutego 2015 r. Był to wynik luki prawnej odrywającej faktyczną niedostępność depozytów od momentu uruchomienia systemu gwarantowania depozytów, który w tym przypadku z uwagi na uwarunkowania zewnętrzne nastąpił znacznie później.

- należy zaprojektować i wdrożyć rozwiązania informatyczne w systemach IT banków dedykowane do generowania danych na potrzeby wypłaty środków gwarantowanych[17];
- należy zorganizować system bieżącej kontroli generowania danych i wyliczania kwot gwarantowanych przekazywanych przez banki do BFG[18];
- należy wyłączyć zawieszony bank z procesu wypłat środków gwarantowanych dla deponentów, gdyż taki podmiot nie uczestniczy w rozliczeniach międzybankowych, nie ma systemu transakcyjnego przygotowanego do przyjęcia danych do wypłaty z BFG, a w konsekwencji zorganizować dokonywanie wypłat za pośrednictwem innych banków.

Powyższe założenia prowadziły do wniosku o potrzebie radykalnej zmiany koncepcji organizacji procesu wypłat środków gwarantowanych. Chodziło o to, aby zamiast zajmować się tym dopiero gdy spełnione zostaną warunki gwarancji, ze względu na niedostępność wkładu, przygotować się na taką ewentualność już w okresie gdy podmiot systemu gwarantowania prowadzi normalną działalność. Każdy podmiot systemu gwarantowania na koniec każdego dnia roboczego miał posiadać odpowiednio zestawione w systemie IT dane niezbędne do przygotowania listy deponentów, w tym kwoty gwarancji, oraz dysponować infrastrukturą umożliwiającą bieżący przekaz odpowiednich danych do BFG.

Wszystkie te założenia zostały uwzględnione w przepisach nowelizujących ustawę o BFG z 16 grudnia 2010 r.

## 5. Gwarancje dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Odrębnego omówienia wymaga objęcie gwarancjami spółdzielczych kas oszczędnościowo kredytowych (SKOK). Objęcie SKOK-ów gwarancjami BFG było konsekwencją wcześniejszego objęcia tego sektora nadzorem KNF. Gwarancje dla kas weszły w życie w listopadzie 2013 r. Zasady działania systemu gwarancji dla SKOK-ów w warstwie proceduralnej były symetryczne do tych stosowanych dla banków. Kasy musiały m.in. wdrożyć informatyczne systemy wyliczania pozwalające generować dane na potrzeby wypłat środków gwarantowanych.

Pierwszy realny test sprawności nowej infrastruktury przygotowanej do tego, aby wypłaty realizować w bardzo krótkim czasie, odbył się już w lipcu 2014 r. , nastąpiło bowiem spełnienie warunku gwarancji wobec SKOK Wspólnota, a w grudniu tego samego roku wobec SKOK Wołomin. W obu przypadkach procedury i infrastruktura

[17] Prekursorem takiego rozwiązania w Europie był FSCS – brytyjski system gwarantowania depozytów, dla którego banki przygotowywały pliki w formacie określanym jako SCV (ang. *single customer view*).

[18] Opracowany ówcześnie w BFG system kontroli wyliczania predestynował Fundusz do miana europejskiego lidera i dopiero nowa dyrektywa przyjęta w 2014 r. skodyfikowała elementy takiego systemu na wzór polski.

zadziałały prawidłowo i wypłaty dla deponentów rozpoczęły się w okresie krótszym niż 7 dni roboczych.

O znaczeniu jakie dla klientów SKOK-ów odegrały gwarancje BFG świadczą następujące informacje:

- w dacie objęcia gwarancjami BFG działało 55 kas, obecnie jest to tylko 25 kas,
- suma bilansowa sektora kas na koniec 2013 r. wynosiła 18,1 mld zł, obecnie 9,2 mld zł,
- w stosunku do 11 kas nastąpiło ogłoszenie ich upadłości, BFG wypłacił ich deponentom 4,4 mld zł,
- w okresie przynależności kas do systemu gwarantowania nastąpiło 19 przejęć kas, a finansowe wsparcie tych przejęć przez Fundusz dotyczyło 12 procesów, na które Fundusz wydał ok. 0,7 mld zł.

## 6. Poprawianie infrastruktury stabilności systemów bankowych i ochrony depozytów

Po szybkim dostosowaniu kluczowych parametrów systemów gwarantowania depozytów w reakcji na globalny kryzys finansowy Komisja Europejska rozpoczęła prace nad nową Dyrektywą o systemach gwarantowania depozytów (ang. *deposit quarantee scheems*). Jej celem było ujednolicenie szczegółowych zasad gwarantowania depozytów w krajach członkowskich UE i harmonizacja systemu finansowania DGS.

Propozycja Komisji Europejskiej zakładała początkowo, że DGSy będą dysponować funduszami typu *ex-ante* na poziomie 1,5% depozytów objętych ochroną gwarancyjną (ang. *eligible deposits* – są to depozyty objęte gwarancjami, bez nakładania limitu gwarancyjnego). Dla wielu systemów europejskich, szczególnie takich, które były finansowane wyłącznie w systemie *ex-post*, osiągnięcie takiego poziomu wymagało długoterminowej perspektywy sukcesywnego akumulowania środków z wpłat podmiotów systemu. Krytyczny stosunek reprezentantów krajów członkowskich doprowadził do ustalenia współczynnika kapitalizacji tych systemów na poziomie 0,8% sumy depozytów gwarantowanych przy limicie 100 000 euro (ang. *covered deposits*)[19].

Projektowane dalsze skrócenie granicznego terminu wypłat z 20 do 7 dni roboczych również budziło kontrowersje[20]. W konsultacjach projektu nowej dyrektywy europejskie DGSy podkreślały, że już 20 dni roboczych jest dużym wyzwaniem, a dalsze skracanie tego terminu generuje dodatkowe ryzyko operacyjne, że środki zostaną wypłacone niewłaściwym osobom lub w niewłaściwej wysokości. Ostatecz-

[19] 1,5% depozytów *eligible*, przy strukturze tychże depozytów występującej w sektorze polskim oznacza ok. 2,2% w kategorii *covered*.

[20] Na etapie trilogu rozbieżności były duże, bo Parlament UE początkowo proponował 5 dni roboczych.

nie przyjęto termin 7 dni roboczych, który stał się niejako standardem światowym poprzez uznanie go jako wartości referencyjnej w IADI Core Principles[21].

W odróżnieniu od wcześniejszego rozwiązania, gdzie katalog wyłączeń podmiotowych dawał możliwość wyboru opcji (załącznik nr 1 do Dyrektywy 94/19/WE), nowa dyrektywa harmonizuje zakres gwarancji, a więc to, komu i co jest gwarantowane. Za podstawowe kryterium wyłączania spod gwarancji uznano profesjonalizm podmiotu i to, czy może ocenić ryzyko związane z powierzeniem środków bankom. Z tego powodu spod gwarancji zostały wyłączone np. jednostki samorządu terytorialnego (JST)[22].

Natomiast gwarancjami zostały objęte wszystkie przedsiębiorstwa, co było zmianą w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, gdzie wyłączano spod gwarancji podmioty nie uprawnione do sporządzania uproszczonej sprawozdawczości. W odróżnieniu od JST tym razem argumentem decydującym o tym, że wszystkie przedsiębiorstwa zostały objęte gwarancjami, był argument praktyczny. Po prostu w ciągu 7 dni roboczych trudno zweryfikować, czy dany podmiot jest czy nie jest uprawniony do stosowania uproszczonej sprawozdawczości.

Ostatecznie nowa dyrektywa została przyjęta w kwietniu 2014 r.[23] i została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r.[24]

Nowa ustawa o BFG wprowadziła inną istotną zmianę, która nie wynikała wprost ze zmian Dyrektywy z 2014 r. Otóż w przypadku rachunków powierniczych przyjęto, że deponentem jest powierzający, a nie powiernik. Jest to rozwiązanie, które zwiększa *de facto* zakres gwarancji na rachunkach powierniczych. Przepisy europejskie dopuszczają oba podejścia, przede wszystkim dlatego, że prawo do środków zgromadzonych na rachunkach powierniczych (i innych pokrewnych) wynika z prawa cywilnego poszczególnych krajów członkowskich, a prawo cywilne na obszarze UE nie zostało zharmonizowane.

Istotne zmiany nastąpiły w obszarze finansowania wypłat gwarancyjnych. Zgodnie z tym co przewiduje Dyrektywa z 2014 r., pierwszym źródłem wypłat jest fundusz gwarancyjny banków będący typem funduszu *ex-ante*[25]. W następnej kolejności

[21] Dokument, na podstawie którego Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy dokonują oceny krajowych systemów finansowych w ramach Financial Sector Assessment Program. IADI Core Principles: Principle 15, Essential Criterium 1: The deposit insurer is able to reimburse most insured depositors within seven working days. If the deposit insurer cannot currently meet this target, the deposit insurer has a credible plan in place to do so.

[22] Na etapie dyskusji w Radzie Unii Europejskiej Polska i Czechy proponowały objęcie JST gwarancjami ze względu na to, że obejmują takie podmioty, jak: szkoły, przedszkola, domy pomocy społecznej i wiele innych instytucji ważnych społecznie. Przeciwnicy argumentowali, że takie podmioty zarządzają relatywnie dużymi środkami finansowymi i powinny robić to profesjonalnie.

[23] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

[24] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

[25] Część składek na ten fundusz może być wnoszona w formie zobowiązań do zapłaty. Środki te pozostają na rachunkach banków, a utworzenie zobowiązań do zapłaty stanowi dla banków koszt, co oznacza, że ich wykorzystanie w momencie wypłaty nie działa procyklicznie.

można skorzystać ze składek nadzwyczajnych wpłacanych przez banki oraz innych funduszy własnych BFG. Na ostatnim miejscu (jako rozwiązanie przejściowe obowiązujące do 2024 r.) jest fundusz ochrony środków gwarantowanych (fośg), który przed zmianą zasad finansowania był pierwszym źródłem wypłat.

W latach 1995–2016 r. żadna upadłość banku w Polsce nie wymagała wykorzystania innych źródeł finansowania niż fośg.

Zmiana zasad gwarantowania depozytów, wprowadzona ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. w dostosowaniu do normy Dyrektywy z 2014 r. o wyłączeniu spod gwarancji drobnych kwot na rachunkach martwych[26], wymagała dostosowania instrumentarium operacyjnego, a w szczególności systemów wyliczania – czyli bankowych systemów IT generujących dane na potrzeby wypłat. W systemie polskim mała kwota oznacza sumę o równowartości w zł do 2,5 euro. Racją tego rozwiązania są koszty operacyjne.

Podobne rozwiązanie zastosowano w stosunku do tzw. THB (ang. *temporary high balances*), czyli depozytów, które pochodzą ze szczególnych źródeł (np. ze zbycia nieruchomości) i są objęte gwarancjami powyżej limitu gwarancyjnego przez stosunkowo krótki okres (w Polsce przez 3 miesiące). Ma to umożliwić właścicielowi zadysponowanie środkami na rachunku z uwzględnieniem ryzyka upadłości banku.

W praktyce BFG przetestował zmienione rozwiązania systemowe wkrótce po wejściu w życie nowej ustawy z 10 czerwca 2016 r. 24 października tego roku nastąpiło spełnienie warunku gwarancji dla deponentów Banku Spółdzielczego w Nadarzynie. Wypłaty rozpoczęły się szóstego dnia roboczego po dacie zawieszenia, czyli 2 listopada.

## Podsumowanie

Doświadczenia bardzo wielu krajów na świecie wskazują, że systemy gwarantowania depozytów stały się immanentnym ogniwem sieci bezpieczeństwa finansowego. Na świecie system ochrony deponentów nabrał już charakteru obowiązkowego standardu w bankowości, tak jak nadzór czy pożyczkodawca ostatniej instancji.

Obecnie systemy gwarantowania depozytów istnieją w 143 krajach świata. Ostatnim z krajów członków OECD, który nie ma jeszcze systemu gwarantowania depozytów, jest Nowa Zelandia[27]. Działalność SGD opiera się na zaawansowanych rozwiązaniach prawnych i regulacyjnych. W krajach Unii Europejskiej gwarantowanie depozytów i działalność w zakresie przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*) oparta jest na postanowieniu Dyrektywy.

[26] Rachunek martwy to rachunek na którym nie przeprowadzono żadnej operacji w ciągu minimum ostatnich dwóch lat.

[27] Prace nad zorganizowaniem systemu gwarantowania są obecnie finalizowane. http://theconversation.com/nzs-plan-for-deposit-insurance-falls-well-short-of-protecting-peoples-savings-117890

Syntetycznie ujmując tendencje zmian systemów gwarantowania depozytów, można stwierdzić, że zmierzają one ku zwiększaniu poziomu ochrony środków deponenta, ze szczególnym uwzględnieniem deponenta jako nieprofesjonalnego uczestnika rynku usług finansowych. Osiągnięty poziom gwarancji określony Dyrektywą UE na poziomie 100 000 euro, z możliwością jego zwielokrotnienia dla rachunków wspólnych lub poprzez dywersyfikację wkładów w różnych podmiotach systemu, nie wymaga kolejnych podwyżek. Przemawia za tym także bardzo wysoki wskaźnik pełnego pokrycia wartości wkładu gwarancjami. Nie bez znaczenia są także przesłanki aksjologiczne ochrony konsumenta na rynku. Obowiązujący okres niedostępności wkładu na poziomie 7 dni roboczych także nie stwarza dużej przestrzeni do istotnego skracania go, choć przy dalszym upowszechnianiu systemów IT w instytucjach finansowych i doskonaleniu systemów wyliczania nie można wykluczyć przyjęcia 4- lub 5-dniowego kryterium.

W różnych okolicznościach systemowych zwiększa się lub zmniejsza regulacyjnie zbiór podmiotów, które zalicza się do kategorii deponenta, argumentując to raz pragmatyką procesu, a innym razem kosztami. Trudno jednoznacznie podważyć utrzymanie takiej zmienności.

Typową cechą procesu zmian jest wzrost wartości referencyjnych poziomów kapitalizacji funduszy gwarancyjnych i związane z tym próby mitygowania zachowań typu *moral hazard* poszczególnych instytucji finansowych, przy wykorzystaniu do tego celu uzależnienia ich kontrybucji w formie składek do funduszy gwarancyjnych od generowanego przez te instytucje ryzyka.

Po harmonizacji zasad działania DGS w krajach Unii Europejskiej kolejnym etapem są prace nad projektem EDIS (ang. European Deposit Insurance Scheem), który byłby trzecim filarem unii bankowej (po wspólnym nadzorze – European Banking Authority i wspólnej instytucji odpowiedzialnej za restrukturyzację banków – Single Resolution Board).

Na obecnym etapie prac EDIS ma obejmować wspólną kasę systemów członkowskich na wypłaty gwarancyjne, podczas gdy kwestie realizacji gwarancji i inne obszary operacyjne mają pozostać na poziomie DGSów krajowych. Takie rozwiązanie odpowiada specyfice warunków lokalnych, jak chciażby realizacji gwarancji w przypadku upadłości małego banku lokalnego, banku spółdzielczego czy kasy w terminie 7 dni. Przeprowadzenie takiej operacji z poziomu centralnej instytucji wydaje się nieracjonalne.

Z operacyjnego punktu widzenia gromadzenie i zarządzanie funduszem gwarancyjnym jest jednym z łatwiejszych zadań dla EDIS. Znacznie trudniej wypracować kompromis polityczny w zakresie ponoszenia kosztów gwarancji dla deponentów banku A w kraju X przez banki w kraju członkowskich EDIS.

Współpraca międzynarodowa systemów gwarantowania odbywa się w ramach dwóch międzynarodowych organizacji, a mianowicie International Association of Deposit Insurers (IADI) i European Forum of Deposit Insuers (EFDI). IADI wypracowało dokument nazwany Core Principles, który stał się zbiorem dobrych praktyk

w obszarze gwarantowania depozytów. Jednocześnie jest to dokument referencyjny dla ekspertów z Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego przeprowadzających badanie w ramach Financial Stability Program. Polska była trzecim krajem (po Malezji i Urugwaju), który w 2012 r. w ramach oceny FSAP przeszedł kompleksowe badanie pod kątem zgodności z zasadami opisami w Core Principles.

Wyzwaniem dla systemów gwarantowania depozytów w niedalekiej przyszłości mogą stać się innowacje na rynku usług finansowych. Trudno obecnie przewidzieć, jaki może być charakter tych wyzwań. Można jedynie podejrzewać, że gwałtowny rozwój technologii informatycznych, dotykający wszelkich dziedzin życia, może wpłynąć także w sposób rewolucyjny na rynek usług depozytowych.

Oceniając przedstawione generalizacje, a zwłaszcza hipotezy co do przyszłości, nie można wykluczyć innego rozwoju omawianego zjawiska, bowiem parafrazując J.M. Keynes'a – w długim okresie niewiele zjawisk jest pewnych w świecie realnym.

## Bibliografia

Baka W., *Bankowość europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Baka W. (red.), *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzno-porównawcze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1997.

Morawski W., *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Fundacja Banków im. Leopolda Kronenberga, Muza SA, Warszawa 1998.

Obal T., *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, W. Baka i inni (red.), PWE, Warszawa 2005.

Szambelańczyk J., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, [w:] *Bankowość*, J. Głuchowski i J. Szambelańczyk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999.

*Mały Rocznik Statystyczny* 1939.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

*Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r – Prawo bankowe, ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim.*

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Wójtowicz G., Wójtowicz A., *Historia monetarna Polski*, Biblioteka Bankowca, Twigger, Warszawa 2003.

www.fdic.gov; Transcript of Speech by President Franklin D. Roosevelt Regarding the Banking Crisis March 12, 1933.