

## NARZĘDZIA I ZASADY UDZIELANIA POMOCY PRZEZ BFG (KIERUNKI POSZUKIWAŃ)\*)

Dyskusja nt. przesłanek, warunków i form prowadzenia działalności pomocowej ma długoletnią historię. Dzisiaj można ją prowadzić o tyle łatwiej, że jest już nagromadzone doświadczenie z dziesięcioletniego okresu funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, istnieje znaczący dorobek naukowy, rozwija się międzynarodowa wymiana poglądów i doświadczeń.

Upływ czasu, jak i większy zakres posiadanej wiedzy i doświadczenia, pozwala zarazem na weryfikację pierwotnych założeń i sądów. Potrzebę taką wzmacnia jeszcze tempo przemian gospodarczych i społecznych wyznaczonych przez procesy globalizacji czy przystąpienie Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku. Z punktu widzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i sektora bankowego w Polsce szczególne znaczenie ma szybki rozwój instytucji parabankowych, funduszy inwestycyjnych i różnych form pośrednictwa finansowego, swoboda prowadzenia działalności transgranicznej sprzyjająca procesom centralizacji struktur organizacyjnych i zarządzania. Dokonujący się w świecie rozwój rynków finansowych, liberalizacja przepływów kapitałowych wraz z zachodzącym postępem technologicznym sprzyjają z kolei umocnieniu roli i znaczenia kapitału spekulacyjnego w gospodarce, czego negatywnym rezultatem są powtarzające się kryzysy finansowe w różnych częściach świata. Zasięg wzajemnych powiązań realizowanych przepływów finansowych powoduje, że ofiarą kryzysów finansowych padają nawet kraje będące w dobrej kondycji gospodarczej i mające już doświadczenia z przepływami kapitału na dużą skalę w ramach tzw. „efektu zarażania się”<sup>1)</sup>.

Świadomość rozwijających się zagrożeń kryzysowych skłania poszczególne państwa do budowy tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego pozwalającej, dzięki współ-

---

\*) Autor jest członkiem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Niniejszy artykuł przedstawia poglądy i opinię autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

<sup>1)</sup> W. Małecki, A. Sławiński, R. Piasecki, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, PWN, Warszawa 2001, s. 17. Por. także: M. Bodo, K. Krajnyak, *Globalization in Historical Perspective. Capital Market Integration*, Rutgers University, World Economic Studies Division 1998, s. 116.

działaniu różnych kluczowych instytucji finansowych, na wcześniejszą identyfikację zagrożeń i lepszą koordynację działań stabilizacyjnych. W Polsce elementem tej sieci jest m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo zgromadzonych w bankach depozytów gwarantowanych i pośrednio za stabilność sektora bankowego. Prowadzona przez BFG działalność pomocowa stanowi z kolei kluczowy element aktywnej roli Funduszu w wypełnianiu postawionych przed nim zadań.

W świetle zmian, jakie zachodzą na rynkach finansowych w ramach procesów globalizacji, europejskiej integracji jak też rozwoju polskiej gospodarki, zasadne staje się pytanie, czy i jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest przygotowany na ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego, na ile skutecznie jest w stanie chronić zgromadzone w bankach oszczędności ludności oraz zapobiegać upadłościom banków grożącym destabilizacją systemu bankowego. Ocena taka wymaga przeanalizowania zarówno zasad, jak i efektów udzielanej pomocy finansowej. Umocnianie bezpieczeństwa finansowego banków niesie za sobą również pytanie o granice tej ochrony, tak by nie osłabiać dyscypliny rynkowej i nie wyzwałać zjawiska moralnego hazardu.

## I. ZASADY UDZIELANIA BANKOM POMOCY FINANSOWEJ

Działania interwencyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego podejmowane są w sytuacji pojawienia się niebezpieczeństwa niewypłacalności w banku, identyfikowanego poprzez obniżenie współczynnika wypłacalności poniżej poziomu określonego w przepisach prawa bankowego z jednoczesnym powstaniem straty bilansowej<sup>2)</sup>. Pomoc Funduszu może być skierowana bezpośrednio do zagrożonego banku, w przypadku samodzielnej sanacji, lub do banku przejmującego, w przypadku gdy przejmuje on bądź przyłącza zagrożony bank. Pomoc finansowa Funduszu obejmuje również zakup udziałów lub akcji sanowanego banku przez banki zamierzające być jego nowymi właścicielami.

Warunkiem udzielenia pomocy przez BFG, zgodnie z art. 20 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, jest:

- Uznanie przez Zarząd Funduszu wyników badania sprawozdania finansowego.
- Przedstawienie Zarządowi Funduszu pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania naprawczego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku.

---

<sup>2)</sup> Uchwała nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 20 listopada 1997 roku w sprawie określenia zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych (ze zmianami).

---

## Problemy i poglądy

---

- Wykazanie, że wysokość wnioskowanej kwoty pomocy nie jest wyższa od maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w banku, w którym wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności.
- Wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat.

Zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, pomoc finansowa Funduszu może być udostępniona w ramach katalogu instrumentów obejmującego:

- ❖ pożyczkę,
- ❖ gwarancję,
- ❖ poręczenie,
- ❖ nabycie wierzytelności banków.

Śród tych instrumentów zainteresowaniem restrukturyzowanych banków cieszyły się jedynie pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach.

Podjmując decyzję o udzieleniu pomocy finansowej, Fundusz kieruje się zasadą „niższego kosztu”, odnosząc ją do wysokości środków gwarantowanych zgromadzonych w banku, w którym powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności.

Zgodnie z uchwałą nr 35/97 Rady BFG, Fundusz może odmówić udzielenia pomocy finansowej, jeżeli w jego ocenie:

- ❶ połączenie lub przejście banku nie zapewni realizacji programu łączeniowego lub programu restrukturyzacji,
- ❷ pomoc finansowa na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności nie przyniesie pożądanej poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku występującego o pomoc,
- ❸ założone w programie postępowania naprawczego, łączeniowym lub restrukturyzacji wskaźniki relacji kosztów działania do wyniku działalności bankowej lub udziału dochodów z pomocy zewnętrznej w wyniku finansowym brutto nie będą wynikały z ponoszonych przez bank uzasadnionych kosztów działania,
- ❹ udzielenie pomocy nastąpiłoby z naruszeniem zasady „niższego kosztu”.

## II. EFEKTY UDZIELONEJ POMOCY FINANSOWEJ

Od początku działalności Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielił pomocy finansowej w postaci 98 pożyczek skierowanych do 83 banków, w łącznej kwocie 3.711,20 mln zł. Zaangażowanie Funduszu w działalność pomocową pokazuje tabela nr 1.

Jak przedstawia tabela 1, dzięki podejmowanym przez Fundusz działaniom pomocowym, chronione były nie tylko depozyty gwarantowane w bankach, ale również poważne kwoty depozytów, które w przypadku ewentualnej upadłości banku byłyby najprawdopodobniej stracone. Zwraca przy tym uwagę bardzo duże zróżnicowanie proporcji depozytów gwarantowanych i nie gwarantowanych w bankach, którym udzielona została pomoc Funduszu. Powołanie w 1995 r. Bankowego Funduszu Gwa-

## Bezpieczny Bank

**Tabela 1**

Rok	Liczba udzielonych pożyczek	Kwota pożyczek udzielonych przez BFG (w mln zł)	Wysokość środków gwarantowanych w bankach (w mln zł)	Różnica między kwotą środków gwarantowanych a kwotą udzielonej pomocy (w mln zł)	Wysokość depozytów nie objętych gwarancjami BFG (w mln zł)
1996	9	129,20	162,30	33,10	282,30
1997	28	343,70	1297,20	953,50	828,20
1998	17	219,10	8228,80*	8009,70	2783,50
1999	11	284,10	1343,80	1059,70	1399,90
2000	6	205,30	305,10	99,80	265,30
2001	6	749,00	49 275,80**	48 526,80	11 170,79
2002	5	132,80	166,70	33,90	62,20
2003	14	751,00	752,10	1,10	121,54
2004	1	450,00	559,10	109,10	3670,90
2005	1	447,00	452,10	5,10	178,41
<b>Razem</b>	<b>98</b>	<b>3711,20</b>	<b>62 543,00</b>	<b>58 831,80</b>	<b>20 763,04</b>

\* obejmuje depozyty BGŻ SA w kwocie 7.794,00 mln zł

\*\* obejmuje depozyty PKO BP w kwocie 48.920,32 mln zł

Źródło: dane BFG.

rancyjnego zbiegło się w czasie z nasileniem procesu upadłości banków. Ich liczba w 1995 r. wynosiła 60 (w tym 50 upadłości w okresie funkcjonowania Funduszu), a w 1996 r. – 31 banków. Rozwinięcie działań pomocowych Funduszu zaowocowało już w 1997 r. radykalnym ograniczeniem liczby upadłości do 6 banków i 4 w 1998 r. W kolejnych latach odnotowano po jednym przypadku upadłości. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że po 2001 r. nie upadł w Polsce już żaden bank<sup>3)</sup>. Strukturę udzielonych przez Fundusz pożyczek prezentuje tabela nr 2.

W ciągu 10 lat funkcjonowania pożyczki udzielone przez BFG z funduszu pomocowego wartościowo w 92,4% skierowane były do sektora banków komercyjnych, a w 7,6% do banków spółdzielczych. Wskazuje to na dużą zbieżność tak ukształtowanych proporcji zarówno z udziałem obu grup bankowych w aktywach sektora bankowego w Polsce, jak i ze struktur ich udziału we wpłatach na fundusz pomocowy

<sup>3)</sup> *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie – Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, BFG, PWE, Warszawa 2005, s. 96–99.

---

## Problemy i poglądy

---

**Tabela 2**

Cel pomocy	Liczba pożyczek	Wartość pożyczek (w mln zł)
<b>Samodzielna sanacja, w tym:</b>	<b>40</b>	<b>2 249,00</b>
● banki komercyjne	11	2 066,00
● banki spółdzielcze	29	183,00
<b>Procesy konsolidacyjne, w tym:</b>	<b>45</b>	<b>1 227,20</b>
● przejęcia banków spółdzielczych przez inne banki spółdzielcze	25	100,80
● przejęcia banków spółdzielczych przez banki komercyjne	13	144,50
● przejęcia banków komercyjnych przez inne banki komercyjne	7	981,90
<b>Zakup akcji banków komercyjnych</b>	<b>13</b>	<b>235,00</b>

Źródło: dane BFG.

BFG. Tabela nr 2 potwierdza zarazem dużą rolę samodzielnej sanacji banków. Podkreślenia jednak wymaga, że poza jednym bankiem samodzielna sanacja wszystkich pozostałych banków komercyjnych wiązała się z wejściem nowego akcjonariusza.

Podejmowane przez Fundusz działania sanacyjne wiążą się zarazem z coraz większym zaangażowaniem środków finansowych. O ile średnia wartość pożyczek na samodzielną sanację banków komercyjnych do 2000 r. nie przekraczała 80 mln zł (najwyższa kwota pożyczki wynosiła 105 mln zł), to w kolejnych latach wyniosła: 340 mln zł w 2001 r., 275 mln zł w 2003 r. i 450 mln zł w 2004 r.<sup>4)</sup> Wzrost ten wskazuje na rosnącą skalę wysiłku finansowego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przy działaniach interwencyjnych w sektorze bankowym w Polsce.

W praktyce też, pomimo możliwości skorzystania przez banki z kilku różnych form pomocy finansowej, w dotychczasowej działalności BFG pożyczka była jedyną wykorzystywaną formą pomocy. Niski poziom stóp procentowych obniża jednak efektywność stosowania tego instrumentu. Brak zainteresowania gwarancjami i poręczeniami Funduszu spowodowany był, jak się wydaje, koniecznością zaciągnięcia zobowiązań na warunkach rynkowych w sytuacji dostępności środków pożyczkowych udzielanych na zasadach preferencyjnych. Ograniczenie możliwości nabycia wierzytelności banków będących w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności jedynie do wierzytelności niezagrożonych powoduje też, że banki nie są zainteresowane tą formą pomocy. Skorzystanie z niej mogłoby znacząco pogorszyć jakość portfela kredytowego.

---

<sup>4)</sup> W 2002 roku nie udzielono pożyczki na samodzielną sanację banku komercyjnego.

### III. PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN W ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI POMOCOWEJ

#### 1. Rozszerzenie instrumentarium służącego działalności pomocowej

Brak zainteresowania pomocą finansową w formie gwarancji i poręczeń oraz wykupem wierzytelności, a także zmniejszająca się efektywność udzielanych przez fundusz pożyczek w związku z obniżaniem się rentowności instrumentów finansowych, w których lokowane są środki pomocowe, rodzi konieczność poszukiwania nowych rozwiązań. Celem ich powinno być maksymalne zwiększenie skuteczności działań o charakterze pomocowym, przy jednoczesnym zminimalizowaniu wielkości środków przeznaczanych na ten cel. Wymagać to może zmiany nastawienia Funduszu do sanowanych banków. Dotychczasowa rola, polegająca na przekazaniu środków restrukturyzowanym bankom w połączeniu z monitoringiem i kontrolą prawidłowości wykorzystania pożyczki, powinna zostać uzupełniona bardziej aktywnym, bezpośrednim uczestnictwem w procesie usuwania niebezpieczeństwa niewypłacalności. Wiąże się to także z potrzebą poszerzenia, jak też modyfikacji obecnie stosowanych instrumentów pomocowych.

Powinny one obejmować w szczególności:

- ❖ pożyczki,
- ❖ gwarancje i poręczenia,
- ❖ zaangażowanie kapitałowe Funduszu poprzez zakup akcji lub udziałów banku,
- ❖ pożyczki podporządkowane,
- ❖ objęcie emisji dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez bank,
- ❖ warranty subskrybcyjne.

#### Pożyczki

Udzielane dotychczas bankom pożyczki powinny zostać utrzymane jako jedna z możliwych form pomocy. Beneficjentami jej mogłyby być zarówno banki komercyjne, jak i spółdzielcze. Celowe jest pozostawienie preferencyjnych warunków ich udzielania, kompetencje do ich szczegółowego określenia powinny jednak pozostawać w gestii Rady BFG.

Do rozważenia pozostaje możliwość udzielania pożyczek na samodzielną sanację. Wydaje się, iż z uwagi na realne zagrożenie stosowania polityki „moralnego hazardu” ze strony potencjalnych pożyczkobiorców, celowe byłoby wprowadzenie szczególnych warunków udzielania pożyczek na ten cel. Uzasadnione byłoby przede wszystkim wzmocnienie konsekwencji, jakie ponoszą dotychczasowi właściciele podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania – odpowiedzialni za jego złą sytuację ekonomiczno-finansową. Możliwe i pożądane wydaje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą pożyczka na samodzielną sanację (w odniesieniu do banków ko-

mercyjnych) udzielana byłaby jedynie w przypadku wejścia nowego akcjonariusza o ugruntowanej pozycji rynkowej, będącego swoistym gwarantem nowej jakości w zarządzaniu bankiem.

### Gwarancje i poręczenia

Mimo dotychczasowego braku zainteresowania tymi formami pomocy, celowe jest ich utrzymanie w katalogu dostępnych środków pomocowych, ponieważ umożliwiają one zaangażowanie Funduszu w przypadku wyrażenia zainteresowania sanacją banku przez podmiot trzeci, przy uzyskaniu zabezpieczenia ze strony BFG. Gwarancje i poręczenia są formą pomocy pozwalającą na udział Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w procesie sanacji banku, w którym wystąpiło niebezpieczeństwo niewypłacalności, bez konieczności bezpośredniego angażowania środków finansowych. We wczesnym etapie pojawienia się niebezpieczeństwa niewypłacalności i interwencji Funduszu już sam fakt zaangażowania BFG w proces sanacji w postaci gwarancji bądź poręczenia za sanowany bank, udzielonego na warunkach mniej lub bardziej preferencyjnych, może mu przywrócić osłabione zaufanie rynkowe i pomóc w podźwignięciu się o własnych siłach.

### Zaangażowanie kapitałowe Funduszu poprzez zakup akcji lub udziałów banku

W ramach działalności pomocowej Fundusz mógłby nabywać akcje banków znajdujących się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, o ile działanie takie przewidziane zostało w zaakceptowanym przez Komisję Nadzoru Bankowego programie postępowania naprawczego. Aby zapewnić maksymalną efektywność tej formy pomocy, BFG powinien nabywać pakiet akcji umożliwiający podjęcie uchwał w sprawie m.in.: zmian statutu banku, umorzenia akcji, zbycia przedsiębiorstwa bankowego (art. 415 ksh). Korzystając z posiadanych uprawnień właścicielskich, Fundusz mógłby doprowadzić do zmiany dotychczasowego zarządu banku. Istotną zaletą proponowanego rozwiązania, poza zwiększeniem kapitałów banku, jest możliwość bezpośredniego wpływu na zarządzanie bankiem, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli procesów restrukturyzacji.

Celem prowadzonych działań restrukturyzacyjnych w ramach tej formy pomocy byłoby usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności i przygotowanie banku do sprzedaży w możliwie jak najkrótszym czasie. Akcje banku powinny zostać zbyte przez Fundusz przed upływem maksymalnie dwóch lat od daty ich nabycia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten mógłby zostać wydłużony do trzech lat. W przypadku braku możliwości zbycia akcji, należałoby rozważyć możliwość ich umorzenia.

Proponowana forma pomocy może jednak budzić wątpliwości ze strony innych uczestników rynku finansowego. Aktywny udział Funduszu w instytucji o charakte-



rze komercyjnym rodzic może zarzuty o naruszanie zasad konkurencji poprzez wykorzystywanie wiedzy niedostępnej dla innych podmiotów. Ponadto konflikt interesów może powodować prowadzenie równoległe kilku procesów sanacyjnych. Stąd też wykorzystanie tego instrumentu pomocowego winno być jedynie incydentalne i realizowane w połączeniu z programem restrukturyzacji.

W przypadku banków spółdzielczych udział BFG polegałby na nabyciu udziałów. Z uwagi jednak na wymogi prawa spółdzielczego przesadzające o tym, że niezależnie od liczby posiadanych udziałów Funduszowi przysługiwałby jeden głos na zebraniu przedstawicieli, nadzór nad bankiem powinien być realizowany obligatoryjnie poprzez ustanowienie BFG kuratorem, bądź przy większym zaangażowaniu Funduszu poprzez zarząd komisaryczny.

### **Pożyczki podporządkowane**

W ramach działalności pomocowej Fundusz mógłby udzielać zagrożonym bankom pożyczek podporządkowanych, które zgodnie z art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy Prawo bankowe mogą być zaliczone – za zgodą Komisji Nadzoru Bankowego – do funduszy własnych. Dzięki temu instrumentowi następuje natychmiastowe zwiększenie funduszy własnych, a tym samym szybka poprawa norm ostrożnościowych (współczynnika wypłacalności, współczynnika koncentracji) już w początkowej fazie realizacji programu.

Stosowanie tej formy pomocy jest szczególnie korzystne dla banku, jeżeli przewidywany okres pomocy BFG przekracza 5 lat. W myśl bowiem obowiązujących przepisów kwota zobowiązań podporządkowanych jest pomniejszana na koniec każdego roku w ciągu ostatnich 5 lat trwania umowy o 20%.

Z uwagi na natychmiastowy efekt udzielenia pożyczki podporządkowanej i zaliczenia jej do funduszy własnych stosowanie preferencyjnych warunków oprocentowania nie powinno mieć miejsca.

### **Objęcie emisji papierów wartościowych banku (obligacji, warrantów subskrypcyjnych)**

Kolejnym możliwym do wykorzystania instrumentem pomocy finansowej jest obejmowanie emisji innych niż akcje papierów wartościowych emitowanych przez bank, w szczególności obligacji. Wykorzystując tę formę pomocy, Fundusz, poza świadczeniami w postaci odsetek od obligacji, mógłby uzyskać dodatkowe prawa, jak:

- ❖ prawo do udziału w zyskach banku,
- ❖ możliwość zamiany na akcje banku (w przypadku obligacji zamiennych bądź warrantów subskrypcyjnych).

Nie bez znaczenia jest towarzysząca tego rodzaju instrumentom możliwość obrotu wtórnego posiadanych przez Fundusz aktywów, pozwalająca na ewentualne zwiększenie płynności.



Ponadto, zgodnie z art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. d ustawy Prawo bankowe, zobowiązania z tytułu papierów wartościowych o nieokreślonym terminie wymagalności oraz inne instrumenty o podobnym charakterze mogą być, pod pewnymi warunkami, zaliczone do funduszy własnych banku, za zgodą Komisji Nadzoru Bankowego. Wskutek tego efekty związane z tą formą pomocy mogą być zbliżone do efektów uzyskiwanych w przypadku pożyczek podporządkowanych.

Fundusz mógłby nabywać papiery wartościowe emitowane zarówno przez bank znajdujący się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, jak i przez bank przejmujący oraz taki, który połączył się z zagrożonym podmiotem. Papiery te powinny dawać prawo wyłącznie do świadczeń pieniężnych lub do nabycia akcji banku oraz zawierać zobowiązanie emitenta do wykorzystania środków pozyskanych z tytułu ich sprzedaży w celu usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności, lub ograniczenia negatywnych skutków finansowych związanych z przejściem zagrożonego banku lub połączeniem się z nim.

## 2. Zmiana kryteriów identyfikacji niebezpieczeństwa niewypłacalności

Art. 4 ust. 2 pkt 1 i 1a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadza pojęcie niebezpieczeństwa niewypłacalności, jako przesłanki udzielenia pomocy finansowej. Pojęcie to nie zostało jednak wprost zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawnych, aczkolwiek pojawia się ono również w ustawie Prawo bankowe. Zgodnie z art. 142 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności jest jedną z przesłanek sporządzenia przez bank programu postępowania naprawczego. Niemniej jednak brak precyzyjnej definicji pojęcia, którym posługuje się zarówno ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, jak i Prawo bankowe, rodzi istotne problemy interpretacyjne. W szczególności nie rozwiewają one wątpliwości, w jakim momencie bank należy traktować jako znajdujący się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności oraz jakie przesłanki powinny być spełnione, aby ziścił się warunek udzielenia pomocy finansowej.

Zdobyte na przestrzeni kilku lat działalności pomocowej BFG doświadczenia pozwoliły na sformułowanie definicji stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności, która znalazła wyraz w nowelizacji uchwały nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, dokonanej w czerwcu 2002 r. Zgodnie z określonymi w niej przesłankami stan niebezpieczeństwa niewypłacalności występuje, jeżeli współczynnik wypłacalności osiąga wartość na poziomie niższym od wymogów określonych w odrębnych przepisach oraz w banku powstała strata bilansowa. Jednoczesne spełnienie dwóch wyżej wymienionych warunków przesądza o możliwości podjęcia przez Fundusz działań zmierzających do udzielenia bankowi pomocy finansowej.

Podejście takie, jakkolwiek pozwala na stosunkowo prostą i szybką kwalifikację banku do udzielenia ewentualnej pomocy, ma też pewne wady, które utrudniają jej

udzielenie w przypadku podjęcia przez bank działań naprawczych przed udzieleniem pomocy finansowej Funduszu. Ewentualne wcześniejsze dokapitalizowanie banku może spowodować podniesienie współczynnika powyżej minimalnych wartości wynikających z przepisów prawa, a tym samym ustanie przesłanki do udzielenia pomocy, pomimo występowania straty. Ponadto obniżenie się współczynnika wypłacalności poniżej minimum przewidzianego w przepisach świadczyć będzie raczej już o wystąpieniu stanu niewypłacalności, nie zaś o niebezpieczeństwie jego wystąpienia. Takie zdefiniowanie niebezpieczeństwa niewypłacalności eliminuje zatem możliwość szybkiego reagowania Funduszu na pogarszanie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, a tym samym możliwość sanacji przy niższych kosztach.

W zaistniałych warunkach pożądanym byłoby podjęcie próby identyfikacji co najmniej dwóch lub więcej stopni ryzyka wystąpienia stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności. Przykładowo, obecnie identyfikowany stan „niebezpieczeństwa niewypłacalności” banku mógłby być poprzedzony stanem „utruty zaufania rynkowego”. Egzemplifikacją jego byłoby wystąpienie, przez dwa kolejne okresy rozrachunkowe, straty bilansowej, bądź brak niezabezpieczonych limitów transakcyjnych na międzybankowym rynku pieniężnym. Niewykluczone, że w takiej sytuacji sam fakt zaangażowania BFG w postaci np. udzielenia samej tylko gwarancji na zobowiązania danego banku oraz akceptacji i kontroli przez Fundusz programu jego restrukturyzacji pomógłby mu przywrócić utracone zaufanie deponentów i wejść na ścieżkę stabilnego rozwoju.

### **3. Wzmocnienie wymogów odpowiedzialności właścicielskiej i zarządczej**

Zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym działalność pomocowa BFG służyć powinna przede wszystkim ochronie zgromadzonych w bankach depozytów ludności. Jej beneficjentami, zwłaszcza w przypadku samodzielnej sanacji, w różnej mierze stają się również właściciele dofinansowanego przez Fundusz banku. Odseparowanie, w ramach działalności pomocowej, działań służących ochronie depozytów i stabilności systemu bankowego od ochrony interesów właścicielskich zagrożonych banków jest więc jednym z najważniejszych zadań Funduszu. Drogą ku temu mogłoby być działanie zmierzające do podwyższenia kapitału zakładowego spółki z równoczesnym osłabieniem pozycji dotychczasowych właścicieli. Celowi temu mogłaby służyć instytucja warunkowego podwyższenia kapitału zakładowego w powiązaniu z emisją warrantów subskrypcyjnych (art. 448 Kodeksu Spółek Handlowych w związku z art. 453 § 2 ksh). W myśl art. 448 § 1 ksh walne zgromadzenie może uchwalić podwyższenie kapitału zakładowego z zastrzeżeniem, że osoby, którym przyznano prawo do objęcia akcji, wykonują je na warunkach określonych w uchwale. Zgodnie z § 2 pkt 3 wymienionego artykułu, uchwała o warunkowym podwyższeniu może zostać powzięta w celu przyznania praw do objęcia akcji przez posiadaczy

warrantów subskrypcyjnych. Warranty subskrypcyjne mogą być emitowane na podstawie art. 453 § 2 ksh w celu podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Są one papierami wartościowymi imiennymi lub na okaziciela, uprawniającymi ich posiadacza do zapisu lub objęcia akcji z wyłączeniem prawa poboru. Zobowiązanie do emisji warrantów subskrypcyjnych, a w konsekwencji do przeprowadzenia nowej emisji akcji mogłoby zostać wprowadzone do umowy o udzielenie pomocy finansowej. Należy również zwrócić uwagę, iż termin przeprowadzenia nowej emisji akcji mógłby zostać określony w umowie pożyczki, z uwzględnieniem zasady, że termin wykonywania praw z warrantów może sięgać nawet 10 lat. Istotnym zagrożeniem dla powodzenia proponowanej operacji byłby brak zainteresowania warrantami przez potencjalnych nowych inwestorów.

Wykorzystywanie warrantów subskrypcyjnych nie może przekreślać przy tym zasady, zgodnie z którą warunkiem udzielenia pomocy jest przeznaczenie dotychczasowych funduszy własnych na pokrycie straty. W ramach tego przepisu należy wymagać, aby na pokrycie straty banku przeznaczane były także środki pochodzące z kapitału zakładowego banku, uzyskane na skutek obniżenia wartości dotychczasowych akcji. Utrzymanie wymaganego poziomu kapitału byłoby możliwe dzięki nowej emisji akcji skierowanej do nowych inwestorów lub, o ile w konkretnym przypadku rozwiązanie takie będzie uzasadnione, do dotychczasowych właścicieli. Odpowiedzialność właścicielską wzmacniałby obowiązek znacznego udziału własnego w kosztach restrukturyzacji banku.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały nr 35/97 Rady BFG, dochód uzyskany z pomocy finansowej Funduszu powinien stanowić wsparcie finansowe dla działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności. Na gruncie dotychczasowych doświadczeń należy uznać, iż zapis ten jest zbyt ogólnikowy i nie daje pełnego obrazu oczekiwań Funduszu wobec banku objętego postępowaniem naprawczym. Uzasadnione byłoby więc położenie nacisku na fakt, że pomoc BFG stanowi „uzupełniające wsparcie finansowe” dla banku. Stąd potrzebne jest zamieszczenie w uchwale Rady zapisu dotyczącego nałożenia na bank obowiązków znaczącej partycypacji w kosztach związanych z restrukturyzacją, np. poprzez windykację czy sprzedaż zbędnych składników majątku.

Mając na względzie udział dotychczasowych właścicieli w dążeniu do usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności, uzasadnione jest również wprowadzenie całkowitego zakazu wypłaty dywidendy i obowiązku przeznaczania nadwyżki bilansowej (zysku) na zwiększenie funduszy własnych banku, w przypadku udzielenia pomocy finansowej na samodzielną sanację. Byłoby to zbieżne z art. 142 ust. 4 ustawy Prawo bankowe, w myśl którego, bank realizujący program postępowania naprawczego zobowiązany jest przeznaczać zysk w pierwszej kolejności na pokrycie strat, a następnie na zwiększenie funduszy własnych.

Obecnie, zgodnie z § 8 załącznika nr 1 do wyżej wymienionej Uchwały Rady, decyzja w tej sprawie ma charakter fakultatywny. Doświadczenie płynące z kryzysów finansowych w poszczególnych bankach pokazuje, że główną przyczyną zaist-

niałych problemów jest nieumiejętne zarządzanie. Właściwy dobór kadry zarządzającej staje się więc kluczowym warunkiem powodzenia programu restrukturyzacji. Efektywne zarządzanie może także przyspieszyć realizację programów naprawczych, obniżając tym samym ponoszone przez Fundusz, a pośrednio także przez sektor bankowy, koszty. Tak więc w sytuacji zaangażowania BFG w działania pomocowe pozytywna weryfikacja przez Fundusz kwalifikacji zarządczych kadry kierowniczej (Zarządu) winna być jednym z podstawowych wymogów udzielenia pomocy finansowej.

Projektowanie działalności pomocowej nie może abstrahować od jej wpływu na stosunki konkurencji w sektorze. Udzielenie pomocy finansowej na wieloletnie okresy czy ewentualne dokapitalizowanie banku może znacząco poprawić pozycję konkurencyjną danego banku, niejako na koszt całego sektora bankowego. Bardzo trudno jest w takiej sytuacji uniknąć moralnego hazardu, zwłaszcza w sytuacji sanacji większych banków. Stąd celowe wydaje się być wprowadzenie rozwiązań, w których Fundusz mógłby warunkować udzielenie pomocy od spełnienia wymogów redukujących potencjał konkurencyjny sanowanego banku. Rozwiązanie takie zastosowano np. we Francji w połowie lat 90., gdzie Komisja Unii Europejskiej wyraziła zgodę na pomoc rządową dla Credit Lyonnais pod warunkiem zmniejszenia jego obecności za granicą o co najmniej 35%<sup>5)</sup>.

Przedstawione potencjalne kierunki zmian w działalności pomocowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nie wyczerpują katalogu możliwych rozwiązań. Ich zasięg i skala nie powinna wykraczać jednak poza logikę zmian ewolucyjnych. BFG – jako jeden z filarów sieci bezpieczeństwa finansowego – nie powinien być sam postrzegany jako źródło niestabilności spowodowanej przez daleko idące zmiany regulacyjne.

---

<sup>5)</sup> E. Kostro, *Pomoc publiczna dla banków wg regulacji unijnych i krajowych*, Bezpieczny Bank nr 1, 2004, s. 71.