

# Z działalności BFG

Władysław Baka

## DZIESIĘĆ LAT DZIAŁALNOŚCI BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Instytucjonalnym ukoronowaniem przygotowań do przeprowadzenia reformy bankowej w Polsce było uchwalenie 31 stycznia 1989 r. ustawy Prawo Bankowe, która utrzymała odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych w już działających bankach. Ochroną tą nie zostały natomiast objęte środki finansowe w bankach utworzonych po wejściu w życie tej ustawy, oczywiście poza bankami państwowymi. Tymczasem pod wpływem szybkiego wzrostu zapotrzebowania na usługi bankowe oraz istotnego zliberalizowania warunków wejścia do sektora bankowego, w latach 1989–1993 utworzonych zostało 74 nowych banków komercyjnych, z dominacją kapitału prywatnego, nie korzystających zatem z ochrony depozytów przez Skarb Państwa<sup>1)</sup>. Jednocześnie, w rezultacie załamania transformacyjnego, jakie miało miejsce w gospodarce w latach 1990–1991 (spadek PKB o ok. 20%), tysiące przedsiębiorstw popadło w trudności finansowe i na trwałe utraciło zdolność kredytową. Wynikające z tego tytułu masowe zaprzestanie obsługi zadłużenia przez kredytobiorców doprowadziło do utraty wypłacalności przez wiele banków. W tej sytuacji, aby uniknąć niebezpieczeństwa paniki bankowej i destabilizacji systemu finansowego, zdecydowano się na wprowadzenie swoistego prowizorium gwarancyjnego. Mianowicie w uchwale Sejmu o założe-

---

<sup>1)</sup> Zob. Władysław Baka z zespołem Studenckiego Koła Naukowego, *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995*, Wyd. Zarządzanie i Finanse, Warszawa 1997, s. 658.

niach polityki pieniężnej na 1994 r. postanowiono, że do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych Prezes NBP będzie gwarantował depozyty osób fizycznych w 100% do wysokości 1000 ECU oraz w 90% od 1001 do 3000 ECU. Prowizorium gwarancyjne nie mogło trwać zbyt długo, tym bardziej że ze względu na gwałtowne pogarszanie się sytuacji finansowej banków wzrastała się presja na wprowadzenie systemowych i trwałych rozwiązań w tej dziedzinie. Wystarczy przypomnieć, że w jednym tylko 1995 r. sądy ogłosiły upadłość 50 banków, w tym 2 banków komercyjnych i 48 banków spółdzielczych.

Uchwalenie przez Sejm ustawy z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym było ważnym dopełnieniem polskiego systemu bankowego, kształtującym nowe jakościowo warunki bezpieczeństwa depozytów i stabilności systemu bankowego. Celom tym podporządkowane zostały ustawowe zadania Funduszu obejmujące:

- ❖ *po pierwsze*, ochronę środków finansowych osób fizycznych i prawnych, które – nie mając możliwości samodzielnej oceny ryzyka – powierzają je bankom, jako instytucjom publicznego zaufania;
- ❖ *po drugie*, udzielanie na gruncie systemowych zasad, pomocy finansowej bankom, które znalazły się w stanie zagrożenia wypłacalności, do poziomu określonego przez wielkość depozytów gwarantowanych;
- ❖ *po trzeciej*, analizowanie i monitorowanie sytuacji finansowej sektora bankowego w celu jak najwcześniejszego identyfikowania niebezpieczeństwa zagrożenia jego stabilności.

Ustanowienie w Polsce systemu gwarantowania depozytów wychodziło na przeciw integracyjnym aspiracjom europejskim naszego kraju. Było bowiem wyrazem harmonizacji regulacji krajowych w tej dziedzinie z regulacjami zawartymi w dyrektywie Rady Wspólnot Europejskich z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie gwarancji depozytów bankowych (94/19/EEC), do czego kraj nasz zobowiązał się w układzie stowarzyszeniowym.

W ślad za uchwaleniem przez Sejm ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która weszła w życie w dniu 17 lutego 1995 r., w trybie ustawowym powołana została Rada BFG i rozpoczął się intensywny proces tworzenia struktury organizacyjnej zarządzania i przygotowywania nowo powołanej instytucji do realizacji zadań określonych w Ustawie. Inauguracyjne posiedzenie Rady Funduszu odbyło się 7 kwietnia 1995 r. Natomiast 19 kwietnia Rada w postępowaniu konkursowym wybrała Zarząd BFG oraz rozpoczęło się organizowanie Biura Funduszu, czego najistotniejszym elementem było pozyskanie do pracy w BFG odpowiedniej kadry fachowców. Już **20 czerwca 1995 r.** Zarząd BFG podjął pierwszą uchwałę w sprawie przekazania syndykowi masy upadłości banku kwot na wypłatę środków gwarantowanych i tym samym **zainaugurowane zostało funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów w naszym kraju.** Pół roku później, 29 grudnia 1995 r., Zarząd BFG,

kierując się uchwałą Rady Funduszu z **28 września 1995 r.** w sprawie określenia zasad i form udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym systemem gwarantowania, podjął uchwałę o udzieleniu zwrotnej pomocy finansowej bankowi, który spełniał ustawowe warunki. W ten sposób **zainaugurowana została funkcja pomocowa Funduszu.**

Działalność BFG w obydwu tych dziedzinach miała charakter pionierski. Dlatego też w początkowej fazie tak ważne było uchwalenie przez Radę Funduszu, na mocy upoważnień ustawowych, wewnętrznych regulacji systemowych, określających zasady wykonywania ustawowych funkcji oraz wypracowanie przez Zarząd odpowiednich procedur realizacyjnych. Wszystko to działo się w warunkach zaiste spartańskich, bez odpowiedniego lokum oraz niezbędnego wyposażenia biurowego. W sukurs Funduszowi pospieszyły banki, które użyczyły potrzebnych urządzeń oraz Związek Banków Polskich, w pomieszczeniach którego odbywały się pierwsze posiedzenia Rady i Zarządu BFG. Takie były początki. W miarę upływu czasu ewolucji ulegały metody i formy działania Funduszu w dążeniu do sprostania nowym warunkom i wyzwaniom, wynikającym z dynamicznych przeobrażeń, jakie były udziałem sektora bankowego w Polsce. Sprzyjał temu klimat współpracy Funduszu ze środowiskiem banków komercyjnych i spółdzielczych oraz umacnianie się pozycji BFG w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego, której czołowymi ogniwami są Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów i Komisja Nadzoru Bankowego.

### Usprawnianie rozwiązań systemowych

Rozwiązania systemowe określone przez ustawę o BFG z 14 grudnia 1994 r., generalnie biorąc, wytrzymały próbę czasu. Trzy nowelizacje ustawy, pierwsza dokonana w lutym 1997 r., druga w kwietniu 1999 r., a trzecia – w grudniu 2000 r. uwzględniające doświadczenia Funduszu, przyczyniły się do podwyższenia jakości przepisów ustawowych, określających zasady działalności BFG. Bankowy Fundusz Gwarancyjny obecnie, podobnie jak cały system bankowy, znajdują się u progu nowego etapu działalności, którego podstawowym wyznacznikiem jest przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i pełna integracja polskiego rynku finansowo-bankowego z rynkiem europejskim.

Sprawdziła się w praktyce zasada komplementarności, polegająca na wyposażeniu Funduszu nie tylko w uprawnienia i obowiązki w dziedzinie gwarantowania depozytów, lecz także w dziedzinie udzielania pomocy finansowej bankom zagrożonym bankructwem. Stworzyło to bowiem możliwości wyboru odpowiedniej drogi postępowania wobec banków, które znalazły się w trudnościach finansowych, na zasadach optymalizacji rezultatów, postrzeganych zarówno z punktu widzenia klientów banków, jak i całego systemu bankowego

(minimalizacja ryzyka systemowego związanego z tzw. paniką bankową i „efektem domina”). Pomocniczą, tym nie mniej istotną funkcją BFG, ściśle powiązaną z funkcjami podstawowymi, jest funkcja informacyjno-analityczna. Gromadzenie informacji o kształtowaniu się sytuacji finansowej banków i ich analiza daje Funduszowi możliwość rozpoznawania potencjalnych zagrożeń, jakie mogą wystąpić w systemie bankowym, oraz odpowiednio wczesnego podejmowania inicjatyw, mających na celu zapobieżenie bądź sprostanie zagrożeniom.

Przedstawiona triada funkcji została od uchwalenia ustawy o BFG w grudniu 1994 r. ugruntowana i stała się trwałą podstawą aktywności Funduszu. Natomiast zmianom uległo wiele przepisów ustawy dotyczących konkretnych unormowań. Działo się tak nie tylko dlatego, że już pierwszy okres funkcjonowania BFG ujawnił niepełność oraz niedostateczną ostrość niektórych przepisów prawnych, lecz także z powodu ewolucji, jaka występowała w systemie bankowym i w jego otoczeniu, co postawiło przed Funduszem nowe wymagania.

Pierwsza nowelizacja ustawy o BFG dokonana została 20 lutego 1997 r. Objęła szeroki zakres zagadnień, zarówno związanych z działalnością gwarancyjną, jak i pomocową Funduszu<sup>2)</sup>. Nowelizacja ta wydatnie przyczyniła się do podwyższenia jakości przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie BFG.

W dziedzinie działalności gwarancyjnej zmiany objęły szeroki krąg spraw. W sposób precyzyjny określono między innymi zakres takich kluczowych pojęć zawartych w ustawie jak: „deponent”, „rachunek imienny” itp. Jednoznacznie przesądzono rozstrzygnięcie kwestii związanych z określeniem uprawnień osób będących stronami cesji wierzytelności dokonywanych w czasie zawieszenia działalności banku przez posiadaczy rachunków bankowych, a także zagadnienie wymagalności wierzytelności deponentów wobec Funduszu. Niedostateczne uregulowanie tych spraw powodowało wnoszenie licznych powództw przeciwko BFG. Od dnia 1 stycznia 1998 r. podwyższono górną kwotę środków gwarantowanych z 4000 do 5000 ECU.

W odniesieniu do działalności pomocowej, na mocy nowelizacji ustawy z 20 lutego 1997 r., zmieniono przepis dotyczący wymogu uprzedniego (tzn. przed wystąpieniem przez bank o udzielenie pomocy ze strony BFG) wykorzystania kapitału dotychczasowych właścicieli na pokrycie strat. Wcześniejszy zapis tego warunku wzbudzał wiele kontrowersji, w szczególności ze strony banków spółdzielczych, w których straty niekiedy znacząco przewyższały fundusze własne. Przeznaczenie zatem całości kapitałów na pokrycie strat oznaczało w rezultacie pozbawienie tych banków możliwości dalszego funkcjonowania. Znowelizowany zapis umożliwia Funduszowi zajęcie bardziej elastycznego stanowiska. Zmieniony został również zapis warunkujący udzielenie pomocy od

---

<sup>2)</sup> Prawo Bankowe, nr 2/1997, s. 6.

przedstawienia przez bank „pozytywnej opinii Prezesa NBP o planie wykorzystania pomocy” na przedstawienie pozytywnej opinii „o programie naprawczym banku”. Wprowadzona ponadto została nowa forma udzielania pomocy finansowej bankom w postaci uprawnienia do nabywania przez Fundusz wierzytelności banków znajdujących się w stanie zagrożenia wypłacalności.

Trzeci krąg zmian przepisów ustawy dotyczył podstawy naliczania opłat rocznych wnoszonych przez banki na fundusz pomocowy. Dotychczasowy zapis stanowił, że podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne w wysokości nie przekraczającej 0,4% sumy aktywów oraz udzielonych gwarancji i poręczeń, którym Prezes NBP nadaje wyrażoną procentowo wagę ryzyka. Była to dyspozycja zbyt ogólna, nie precyzująca, o jakiego rodzaju aktywa chodzi, czy wyłącznie o aktywa bilansowe czy także o aktywa pozabilansowe. Tym bardziej że wszystkim tym kategoriom Prezes NBP nadawał odpowiednie wagi ryzyka, co dawało podstawę do stosowania interpretacji rozszerzającej pojęcie aktywów, podzielanej przez BFG, NBP i Ministerstwo Finansów. Sprawa stała się przedmiotem kontrowersji między BFG a niektórymi bankami, które przyjmowały zawężającą interpretację pojęcia aktywów do kategorii aktywów bilansowych. Kwestia ta została ostatecznie uregulowana w ramach nowelizacji ustawy. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 13.1 ustawy o BFG, podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne w wysokości sumy iloczynów stawki nie przekraczającej 0,4 proc. i sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem oraz stawki nie przekraczającej 0,2 proc. i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych, dla których stawka wynosi 0. Istotnym novum wprowadzonym w ramach nowelizacji ustawy było wprowadzenie zasady, że od 1 stycznia 1998 r. opłaty roczne, wnoszone przez banki na fundusz pomocowy, ustalone zgodnie z przyjętymi regułami, ulegają pomniejszeniu o 30 proc. Kwotę pomniejszenia wpłaca do Funduszu Narodowy Bank Polski. Dzięki temu nastąpiło dodatkowe wzmocnienie linii działania BFG nakierowanej na zmniejszanie obciążeń banków z tytułu wnoszenia opłaty rocznej na fundusz pomocowy, co znajdowało wyraz w zmniejszeniu przez Radę Funduszu stawki opłat z 0,4 proc. podstawy naliczania w 1995 r., do 0,28 proc. w 1998 r. i 0,24 proc. w 1999 r.

W ramach drugiej nowelizacji ustawy o BFG z 9 kwietnia 1999 r., obok zmian dostosowujących jej brzmienie do nowej ustawy o Narodowym Banku Polskim (z 29 sierpnia 1997 r.) wprowadzono również istotne zmiany o charakterze merytorycznym. Przede wszystkim nastąpiło dalsze przybliżenie polskiego systemu gwarantowania depozytów do wymagań Unii Europejskiej<sup>3)</sup>. Chodziło zwłaszcza o rozszerzenie gwarancji Funduszu na wierzytelności depo-

---

<sup>3)</sup> Prawo Bankowe, nr 4/1999, s. 5.

mentów, wynikające z innych czynności bankowych niż prowadzenie rachunków. Jednocześnie w sposób jednoznaczny określona została ścieżka dojścia do poziomu gwarancji ustalonego jako minimum gwarancyjne w Dyrektywie Wspólnot Europejskich. W noweli ustawy określono sekwencję podwyższania poziomu gwarancji:

- ❖ do równowartości 8000 euro od 1 stycznia 1999 r.;
- ❖ do równowartości 11000 euro od 1 stycznia 2000 r.;
- ❖ do równowartości 15000 euro od 1 stycznia 2001 r.;
- ❖ do równowartości 17000 euro od 1 stycznia 2002 r.;
- ❖ do równowartości 20000 euro od 1 stycznia 2003 r.

Warto przypomnieć, że uwzględniając konieczność wzmocnienia pozycji konkurencyjnej banków polskich wobec banków zagranicznych, Rada Funduszu postulowała przyjęcie szybszej ścieżki dochodzenia do 20000 euro, jako minimum gwarancyjnego wynikającego z dyrektyw Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Zarówno dla deponentów, jak i banków, a także Bankowego Funduszu Gwarancyjnego najważniejsze jednak było to, że ścieżka podwyższania poziomu gwarancji depozytów na najbliższe lata została w sposób oficjalny określona.

Druga istotna zmiana dotyczyła dalszego zmniejszania obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez banki na fundusz pomocowy i zwiększenie partycypacji NBP w tworzeniu tego funduszu. Od 1 stycznia 1999 r. opłaty na fundusz pomocowy wnoszone przez banki, naliczone wg podanych wyżej reguł, uległy pomniejszeniu o 40%, a od 1 stycznia 2001 r. o 50%. W tym samym roku skład Rady Funduszu został zwiększony z 10 do 11 osób, poprzez powołanie dodatkowego (czwartego) członka Rady przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W ten sposób wzmocnione zostało przedstawicielstwo NBP w Radzie Funduszu. Duże znaczenie miało wprowadzenie do ustawy przepisu stanowiącego, że w przypadku nabycia przedsiębiorstwa bankowego nie przechodzą na nabywcę zobowiązania wynikające z wierzytelności Funduszu. Brak jednoznaczności w tym przedmiocie utrudniał wcześniej przeprowadzanie operacji restrukturyzacyjnych, polegających na sprzedaży przedsiębiorstwa bankowego, będącego składową upadłego banku, jednostkom o dobrej kondycji ekonomicznej.

Ostatnia, jak dotychczas, istotna nowelizacja ustawy o BFG, dokonana została 15 grudnia 2000 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2001 r. Wprowadzono wówczas między innymi następujące zmiany<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> Władysław Baka, *Gwarancje depozytów – w kierunku poprawy pozycji konkurencyjnej polskich banków*, Prawo Bankowe, nr 4/1998.

<sup>5</sup> Zob. A. Jankowski, *Kierunki nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w latach 1995–2003*, Bezpieczny Bank, nr 2(21)/2003.

---

## Z działalności BFG

---

- ❖ rozszerzono krąg podmiotów, których środki nie są objęte gwarancją Funduszu, o takie instytucje finansowe jak: fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne oraz narodowe fundusze inwestycyjne;
- ❖ wyłączono z gwarancji środki pochodzące z „prania brudnych pieniędzy”;
- ❖ wprowadzono obowiązek potrącania wierzytelności przysługujących wzajemnie deponentowi i bankowi i ustalania „saldo dodatniego”, jako podstawy do określania wielkości wypłaty gwarancyjnej na rzecz deponenta;
- ❖ uregulowano zasady przynależności oddziałów banków zagranicznych działających w Polsce do polskiego systemu gwarancyjnego;
- ❖ podniesiono górną granicę poziomu gwarancji do 22 500 euro, tak aby zgodnie z Dyrektywą Wspólnot Europejskich deponentowi można było wypłacić równowartość w złotych pełnych 20 000 euro;
- ❖ na banki nałożony został obowiązek informowania swoich klientów o sytuacji finansowej banku oraz o przynależności do systemu gwarantowania depozytów i warunkach gwarancji.

Zwrócić należy ponadto uwagę, że na mocy ustawy z 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 27 lutego 2001 r. zmieniającego statut BFG, został rozszerzony zakres działalności Funduszu o administrowanie nowo utworzonym funduszem restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS) w wielkości 123 mln zł, jako wyodrębnionym funduszem własnym BFG, przeznaczonym dla wspierania procesów konsolidacji banków spółdzielczych. Celem pożyczek z FRBS udzielanych na preferencyjnych warunkach jest m.in. pomoc w finansowaniu unifikacji oprogramowania i sprzętu informatycznego, ujednoczenie procedur finansowo-księgowych, produktów i usług łączących się banków, a także zakup przez banki spółdzielcze akcji banku zrzeszającego. Pożyczkę z FRBS mogą uzyskać wyłącznie banki spółdzielcze charakteryzujące się dobrą kondycją finansową oraz legitymujące się pełną zdolnością do jej spłaty w terminie ustalonym w umowie z BFG. Nie jest to więc fundusz pomocowy sensu stricto, lecz fundusz o charakterze par excellence konsolidacyjnym, rozszerzającym funkcje spełniane przez BFG w strukturze polskiego systemu bankowego.

### Rezultaty dziesięcioletniej działalności BFG w liczbach

W latach 1995–2004 środki gwarantowane wypłacono 318 tys. deponentów – klientom 89 banków spółdzielczych oraz 5 banków komercyjnych. Łączne wypłaty dokonane w tym okresie, sfinansowane z funduszu ochrony środków gwarantowanych, wyniosły 626,1 mln zł, w tym: w 1995 r. – 85,9 mln zł; w 1996 r. – 47,3 mln zł; w 1997 r. – 4,7 mln zł; w 1998 r. – 4,1 mln zł, w 1999 r.

– 0,0; w 2000 r. – 484,1 mln zł<sup>6)</sup>. Na podkreślenie zasługuje okoliczność, że w miarę upływu czasu wypłata depozytów gwarantowanych w coraz większym stopniu finansowana była przy pomocy środków płynnych pozostałych w aktywach upadłych banków oraz kwot pochodzących z masy upadłości. W dziesięcioleciu 1995–2004 stanowiły one źródło sfinansowania wypłat środków gwarantowanych w kwocie 187,7 mln zł, co oczywiście pomniejszało skalę wykorzystania funduszu gwarancyjnego. Na podkreślenie zasługuje ponadto okoliczność, iż poczynając od 2002 r. nie odnotowano w Polsce ani jednej upadłości banku, a wypłaty środków gwarantowanych dotyczyły jedynie roszczeń z tytułu upadłości banków mających miejsce w latach poprzednich. Notabene, zgodnie z ustawą, roszczenia deponentów wobec Funduszu z tytułu gwarancji depozytów ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat od daty upadłości banku.

W dziesięcioleciu 1995–2004 Fundusz udzielił pomocy finansowej 97 bankom o zagrożonej wypłacalności na łączną kwotę 3264,3 mln zł, w tym z przeznaczeniem na samodzielną sanację – 11 bankom komercyjnym na kwotę 2066,0 mln zł i 29 bankom spółdzielczym na kwotę 183,1 mln zł. W miarę rozwoju działalności pomocowej BFG, w coraz większym stopniu aniżeli na samodzielną sanację, udzielał pożyczek na wsparcie finansowe przejęcia banków o zagrożonej wypłacalności przez banki charakteryzujące się dobrą kondycją ekonomiczną. Orientacja taka wynikała przede wszystkim z rachunku efektywności wykorzystania środków pomocowych, a także była motywowana potrzebą promowania procesów konsolidacyjnych w polskim sektorze bankowym. W omawianym dziesięcioleciu Fundusz udzielił bankom komercyjnym 32 pożyczki w wielkości 914,4 mln zł na przejęcie 19 banków komercyjnych (w kwocie 769,9 mln zł) oraz 13 pożyczek (w kwocie 144,5 mln zł) na przejęcie banków spółdzielczych. Natomiast bankom spółdzielczym Fundusz udzielił 25 pożyczek w kwocie 100,8 mln zł na przejęcie banków spółdzielczych o zagrożonej wypłacalności.

Jak zwrócono uwagę wyżej, bankowość spółdzielcza jest ponadto wyłącznym beneficjentem pożyczek udzielanych przez BFG z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. W latach 2001–2004 liczba pożyczek wspierających konsolidację w tym sektorze bankowym wyniosła 163, na łączną kwotę 213,6 mln zł, w tym: 207,3 mln zł na sfinansowanie procesów łączeniowych oraz 6,3 mln zł na nabycie akcji banku zrzeszającego.

Ocena skutków działalności pomocowej Funduszu wymaga ujęcia kilku aspektów sprawy. Oprócz efektów widzianych przez pryzmat poprawy wyniku finansowego banku – korzystającego z pomocy, uwzględnić należy także aspekty szersze, wyrażające się w podwyższeniu wiarygodności i zaufania klientów do banków oraz zmniejszaniu ryzyka systemowego i zwiększeniu stabil-

---

<sup>6)</sup> Duża skala wypłat środków gwarantowanych w 2000 r. spowodowana był upadłością Banku Staropolskiego SA.



ności sektora bankowego. Ocena skutków bezpośrednich i pośrednich, do osiągnięcia których przyczyniła się pomoc finansowa Funduszu, pozwala stwierdzić, że gdyby w latach 1995–2004 BFG nie udzielił pomocy w wielkości 3264,3 mln zł, to:

- ❖ niezbędne byłoby wypłacenie kwot gwarantowanych w kwocie ok. 2600,0 mln zł większej aniżeli wyniosła pomoc finansowa Funduszu w tym okresie;
- ❖ klienci banków, którym nie udzielono pomocy, utraciliby znaczne środki, które nie były objęte systemem gwarancji depozytów (chodzi zarówno o osoby fizyczne, jak i instytucje niefinansowe i finansowe);
- ❖ zakłócona zostałaby ciągłość funkcjonowania licznych placówek bankowych (oddziałów i filii) oraz kilkanaście tysięcy osób utraciłoby pracę;
- ❖ pogorszyły się dostęp do usług bankowych dla ludności i przedsiębiorstw oraz skomplikowaniu uległaby sytuacja przedsiębiorstw obsługiwanych przez banki, w odniesieniu do których ogłoszono upadłość.

### **W obliczu nowych uwarunkowań**

Funkcje i działalność Funduszu ewoluować będą w przyszłości zarówno pod wpływem zmian otoczenia zewnętrznego, warunków makroekonomicznych, a przede wszystkim przemian zachodzących w sektorze finansowym, w tym zwłaszcza w bankowości. Globalizacja systemów finansowych oraz rozwijające się powiązania z rynkiem międzynarodowym sprawiają, że gospodarka polska staje się coraz bardziej uzależniona od światowych procesów gospodarczych, a zwłaszcza od zjawisk i tendencji występujących w Unii Europejskiej. Banki polskie w coraz większym stopniu poddawane są rosnącej presji konkurencyjnej ze strony banków zagranicznych oraz pozabankowych instytucji finansowych. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stwarza w tym względzie zupełnie nowy układ uwarunkowań. Jednym ze skutków tego procesu będzie niechybnie wzmożenie presji na zmniejszanie marż odsetkowych, w stopniu znacznie silniejszym aniżeli wynikałoby to z obniżania się stopy wzrostu cen oraz poziomu rezerw obowiązkowych. Skutki finansowe tego zjawiska dopiero w perspektywie kilku lat będą mogły być w pełni skompensowane poprzez wzrost dochodów pozaodsetkowych oraz ogólną poprawę efektywności, w tym zwłaszcza – obniżenie kosztów operacyjnych. Wynika z tego, że występująca tendencja pogarszania się wyników finansowych banków ma charakter dość trwały, co może wpływać na zmniejszenie się odporności sektora bankowego w Polsce na negatywne impulsy zewnętrzne. Konkluzja jest oczywista – należy się liczyć ze wzrostem stopnia zagrożenia i destabilizacji w tej dziedzinie gospodarki. Powinno być to uwzględnione w programowaniu działalności BFG u progu nowego etapu – etapu pełnej integracji gospodarki polskiej ze strukturami europejskimi.

Okolicznością korzystną, amortyzującą w pewnym stopniu zewnętrzne zagrożenia, są coraz lepsze regulacje bankowe i praktyka nadzorcza, a także trafniejsze przewidywanie przyszłych uwarunkowań działalności i uwzględnianie tego czynnika w indywidualnych strategiach bankowych oraz podwyższanie poziomu zarządzania aktywami i pasywami. Duże znaczenie mają działania konsolidacyjne, prowadzące do wzmocnienia kapitałowego banków, wyrażające się w fuzjach i przejęciach, tworzeniu bankowych grup kapitałowych, zrzeszeń itd.

W związku z dominacją kapitału zagranicznego w sektorze bankowości komercyjnej w Polsce nasuwają się dwa istotne pytania. Po pierwsze, czy banki przejęte do facto przez kapitał zagraniczny utrzymają się w przyszłości jako samodzielne podmioty „na prawie polskim”, czy też zostaną one przekształcone w oddziały banków zagranicznych? Po drugie, w jakim zakresie i jak szybko dokonywać się będzie eksport gwarancji depozytów z krajów zachodnich do Polski? Wiele wskazuje na to, że procesy te w ciągu najbliższych lat nabiorą ostrości. W takim kierunku oddziałują tendencje do tworzenia wielkich banków na drodze przejęć i fuzji jednostek zarówno krajowych, jak i zagranicznych, jakie występują w Unii Europejskiej. W rezultacie tych działań powstają banki transnarodowe o gigantycznej skali, zarządzane z jednego ośrodka centralnego, a dotychczasowe samodzielne jednostki, często o dużej tradycji i niemałej skali działalności, przekształcane są w oddziały tych megabanków.

Innym czynnikiem, który wpływać będzie na zakres działalności i funkcje Funduszu w najbliższej przyszłości, są przemiany zachodzące w bankowości spółdzielczej, a zwłaszcza podwyższanie wymogów kapitałowych, rosnąca rola struktur regionalnych oraz rozwój wewnątrzspółdzielczych systemów i mechanizmów zapewniających płynność, gwarancje depozytów i pomoc w odzyskiwaniu wypłacalności przez zagrożone banki spółdzielcze.

W projekcji zmian uwarunkowań BFG uwzględnić zwłaszcza należy takie czynniki przemian w sektorze bankowym jak postępująca koncentracja aktywów oraz kształtowanie się nowych struktur organizacyjnych (holdingi finansowe), a także szybki rozwój bankowości elektronicznej i wprowadzanie nowych kanałów dystrybucji, w tym zwłaszcza operacji transgranicznych oraz przewidywane następstwa wprowadzenia w życie projektowanych zmian legislacyjnych, a przede wszystkim Nowej Umowy Kapitałowej.

### **Kierunki doskonalenia systemu**

Dziesięcioletnia działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego potwierdziła trafność podstawowych rozwiązań polskiego systemu gwarantowania depozytów, określonych w ustawie z 14 grudnia 1994 r. oraz kolejnych jej nowelizacjach. Rozwiązania te sprawdziły się w praktyce, co ugruntowało pozy-

cję Funduszu w polskim systemie bankowym. Chodzi zarówno o rolę, jaką Fundusz spełnia w umacnianiu poczucia bezpieczeństwa wśród deponentów, związaną z funkcją gwarancyjną Funduszu, jak i w zapobieganiu upadłości i wspomaganiu sanacji banków zagrożonych utratą wypłacalności, związaną z działalnością pomocową BFG.

Projekcja zmian uwarunkowań działalności BFG wskazuje na niezbędność kontynuacji procesu doskonalenia rozwiązań systemowych Funduszu. Chodzi zarówno o zmiany w dziedzinie gwarancji depozytów, jak i w zakresie działalności pomocowej, a także analityczno-informacyjnej.

Jeśli chodzi o gwarancje depozytów to obecnie na plan pierwszy wysuwa się sprawa skrócenia czasu niedostępności wkładu. Pod tym względem praktyka wyraźnie odstaje od rozwiązań przyjętych w dyrektywie Unii Europejskiej, gdzie czas niedostępności wkładu nie może przekraczać okresu trzech miesięcy, który jedynie w szczególnych przypadkach może być przedłużony do dziewięciu miesięcy. Wprawdzie polskie uregulowania są kierunkowo zgodne z tą dyrektywą, to jednak faktyczna sytuacja wymaga zmian. Dla przykładu, w 1998 r. w Polsce czas niedostępności wkładu dla deponenta upadłego banku wyniósł 438 dni, z czego 276 dni przypadało na zawieszenie działalności banku. W okresie zawieszenia deponenti nie mają bowiem możliwości dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku bankowym. Podjęte próby zmiany tego stanu rzeczy nie przyniosły zadowalających efektów. W tej sytuacji, działając w interesie deponentów oraz dążąc do sprostania wymaganiom dyrektywy Unii Europejskiej, należałoby za datę „spełnienia warunku gwarancji” uznać nie datę ogłoszenia upadłości, jak jest dotychczas, lecz datę zawieszenia działalności banku. Rozwiązanie takie wymagałoby poważnej przebudowy ustawy o BFG. Niezbędne byłoby zwłaszcza dokonanie odpowiedniej modyfikacji zasad sporządzania list deponentów uprawnionych do otrzymania kwot gwarantowanych. Wiązałoby się to ze znacznym zwiększeniem zaangażowania Funduszu w realizację tego zadania. Dodatkową korzyścią wynikającą ze skrócenia czasu niedostępności wkładu byłoby zmniejszenie kosztów odsetkowych związanych z oprocentowaniem kwot gwarantowanych.

Przeprowadzone badania empiryczne wykazują, że na ogół w bankach o zagrożonej wypłacalności oprocentowanie depozytów przewyższa, czasem nawet w znacznym stopniu, średni poziom oprocentowania depozytów w sektorze bankowym. Wiele wskazuje na to, że mamy do czynienia z fenomenem znanym pod nazwą „moral hazard”, czyli ze zjawiskiem niewłaściwego zachowania banku, prowadzącym do wzrostu ryzyka niewypłacalności, którego skutki ponosi system gwarantowania depozytów, a w ostatecznej instancji – cały system bankowy. Oprócz skutków w postaci zwiększenia wielkości wypłat gwarancyjnych, wynikających z zawyżonego oprocentowania depozytów, występują również skutki nieuczciwej konkurencji wysokością stopy procentowej wobec banków przestrzegających dyscypliny rynkowej. Wydaje się, że pro-

blem ten mógłby być przynajmniej częściowo złagodzony, np. poprzez przyjęcie ustawowej zasady, że odsetki naliczone od depozytów gwarantowanych w okresie od czasu zawieszenia banku nie mogą przekraczać wielkości średnich dla całego sektora bankowego.

Przedmiotem rozważania powinno być również generalne rozwiązanie tego problemu, do czego skłaniają wyniki badań empirycznych. Wskazują one, iż stosowanie jednolitej stawki opłat na fundusz gwarancyjny w odniesieniu do wszystkich banków, bez względu na skalę ryzyka bankowego, z reguły zwiększa – w dążeniu do maksymalizacji zysków – skłonność banków do podejmowania nadmiernie ryzykownych operacji, czyli uruchamia mechanizm znany pod nazwą *moral hazard* (pokusa nadużycia). Oczywiście sytuacja taka jest niekorzystna z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego. Aby temu zaradzić, w wielu państwach stosuje się zróżnicowane stawki opłat na fundusz gwarancyjny, uzależnione od poziomu ryzyka, mierzonego np. współczynnikiem wypłacalności, lub przy pomocy innych, bardziej rozwiniętych systemów pomiaru ryzyka bankowego. Wydaje się, że również w Polsce należałoby wprowadzić tego rodzaju zasadę kształtowania opłat na fundusz gwarancyjny.

Konieczne jest kontynuowanie prac zmierzających do wzbogacenia form działalności pomocowej. Jest to zadanie bezpośrednio wiążące się z występującymi w Polsce zmianami uwarunkowań makroekonomicznych, skutkujących obniżeniem się efektywności dotychczasowej formuły pomocy finansowej udzielanej bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Jak wiadomo, środki uzyskane z BFG w postaci niskoprocentowanych pożyczek banki, korzystające z pomocy, lokują w skarbowych papierach wartościowych, a różnica między ich oprocentowaniem a oprocentowaniem pożyczki stanowi źródło dochodów banku. W warunkach wysokiej dochodowości skarbowych papierów wartościowych było to źródło niezwykle efektywne. W związku z obniżaniem się ich oprocentowania, osiągnięcie porównywalnej wielkości dochodu, via mechanizm pomocy finansowej BFG, wymagałoby znacznego zwiększenia kwoty pożyczki, a to z kolei musiałoby się wiązać z istotnym zwiększeniem funduszu pomocowego, co w ostatecznym rachunku, uwzględniając partycypację NBP w tworzeniu tego funduszu, musiałoby prowadzić do zwiększenia stawki opłat wnoszonych przez banki na ten fundusz. Chcąc uniknąć takiej ewentualności, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej skali i wysokiej skuteczności działalności pomocowej, leżącej w szeroko pojętym interesie sektora bankowego, niezbędne staje się rozszerzenie wachlarza narzędzi tej działalności o uprawnienie Funduszu do nabywania akcji banków znajdujących się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Nową formą działalności pomocowej Funduszu powinno stać się – wzorem Federal Deposit Insurance Corporation w USA czy Fondo de Garantia de Depósitos en Establecimientos Bancarios w Hiszpanii – spełnianie przez BFG

roli inwestora strategicznego w odniesieniu do takich banków. Po doprowadzeniu banku do dobrej kondycji finansowej, Fundusz zobowiązany byłby do sprzedaży posiadanych akcji lub udziałów na rynku kapitałowym, np. w terminie nie przekraczającym 3 lat od czasu wejścia BFG w posiadanie tych akcji i udziałów.

Niezwykle istotne jest określenie roli BFG wobec banków dużych, określanych niekiedy jako TBTF (*To Big To Fail* – zbyt duży, żeby upaść), zwłaszcza w sytuacji postępującego procesu konsolidacji, w rezultacie którego formowane są giganty bankowe. Zgodnie z literą prawa wszystkie banki, niezależnie od ich wielkości mają prawo ubiegać się o pomoc finansową BFG. Rzecz jednak w tym, że – jak wykazuje doświadczenie – skala potrzeb jednostkowych w niektórych przypadkach wybiega znacznie ponad możliwości finansowe Funduszu. Może nawet dojść do sytuacji wykorzystania całej dostępnej w danym roku kwoty pomocy BFG dla potrzeb jednego tylko banku. Nie byłoby to chyba dobre dla systemu bankowego. Zasadne wydaje się ustanowienie maksymalnych norm koncentracji pożyczek, stanowiących na przykład, że skala pomocy finansowej Funduszu dla jednego banku nie może przekraczać 30% całości środków pomocowych w danym roku. Z reguły jest tak, że uzdrowienie sytuacji finansowej dużego banku i jego restrukturyzacja wymaga uruchomienia innych, poza BFG, źródeł pomocy finansowej, głównie ze strony NBP i Ministerstwa Finansów. Rozwijając system gwarancyjno-pomocowy należałoby określić zasady tworzenia konsorcjów pomocowych oraz określić przejrzyste kryteria i reguły w tej dziedzinie, tak aby zasada równego dostępu do pomocy – niezależnie od źródła – mogła się w pełni urzeczywistnić. Wszystkie te kwestie powinny być gruntownie przeanalizowane podczas dalszych prac nad organizacją i zasadami funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*) w Polsce<sup>7)</sup>.

Ważnym elementem systemu pomocy finansowej mającej na celu przywrócenie zachwianej wypłacalności jest monitoring i kontrola wykorzystania przyznanej bankowi pomocy. Fundusz posiada już w tej dziedzinie dobre doświadczenia. Ich rozwinięcie i ugruntowanie wymaga opracowania scenariuszy i procedur postępowania wobec banków, nie realizujących w pełni zadań uzgodnionych z BFG w umowie pożyczki, obejmujących eskalację działań: od zwrócenia uwagi kierownictwu banku, aż po wycofanie pomocy przez Fundusz.

W nadchodzących latach istotnym zmianom ulegać będzie struktura źródeł finansowania działalności pomocowej. Coraz większe znaczenie będą miały wpływy pochodzące ze spłaty rat kapitałowych oraz odsetek od pożyczek udzielonych przez Fundusz w okresach poprzednich. Strategicznym dążeniem jest,

---

<sup>7)</sup> Zob. materiały seminarium BFG na temat „Systemy gwarantowania depozytów w strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego”, zawarte w niniejszym numerze Bezpiecznego Banku.

aby obciążenia banków na rzecz działalności pomocowej systematycznie ulegały zmniejszeniu<sup>8)</sup>. Miałoby to bowiem korzystny wpływ na poprawę ich wyników finansowych i pozycję konkurencyjną w stosunku do banków zagranicznych.

Na tle pozytywnych doświadczeń BFG, jako instytucji uprawnionej zarówno do gwarantowania depozytów (*paybox*) jak i do udzielania pomocy finansowej zapobiegającej upadłości banków (*risk minimizer*), co stwarza odpowiednie warunki do stosowania zasady najmniejszego kosztu, rysuje się istotny dylemat: czy nadal powinny być utrzymane dwa odrębne fundusze: fundusz środków gwarantowanych jako fundusz *ex post* (obciążanie finansowe sektora banków po fakcie upadłości któregoś z banków i pojawieniu się potrzeby wypłaty środków gwarantowanych) oraz fundusz pomocowy, jako fundusz *ex ante*, na który środki gromadzone są w sposób programowy w funkcji długookresowej projekcji sytuacji sektora bankowego.

Generalnie biorąc, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w USA oraz w innych państwach występuje jeden fundusz gwarancyjno-pomocowy, z którego czerpane są środki wg potrzeby, albo – w przypadku upadłości banku – na wypłatę depozytów gwarantowanych, albo na wsparcie finansowe banku zagrożonego utratą wypłacalności. Jednocześnie w państwach tych prowadzona jest polityka kapitalizacji funduszu gwarancyjno-pomocowego w taki sposób, aby bardziej obciążać banki wpłatami na jego rzecz w warunkach dobrej koniunktury i wysokich zysków osiąganymi przez banki, a zmniejszać skalę opłat, lub nawet odstąpić od ich pobierania wówczas, kiedy sytuacja finansowa sektora bankowego kształtuje się w sposób niekorzystny. Jak się wydaje, doświadczenia te powinny być uwzględnione również w naszym kraju, podczas dyskusji nad kierunkami reformy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Pozycja i rola BFG w systemie bankowym oraz zdolność do wypełniania podstawowych funkcji w nowych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych w znacznym stopniu zależeć będzie od dalszego rozwoju funkcji informacyjno-analitycznej. Chodzi, po pierwsze, o gromadzenie i analizowanie informacji o bankach w szerszym niż obecnie zakresie, uwzględniającym nie tylko informacje statystyczne, lecz także prospektywne, pozyskiwane między innymi przy użyciu ankiet kierowanych do banków, oraz, po drugie, o rozwinięcie analiz dotyczących procesów zachodzących w systemie bankowym i jego otoczeniu krajowym, a także zagranicznym, z punktu widzenia zagrożenia jego stabilności<sup>9)</sup>.

---

<sup>8)</sup> Władysław Baka, *Stawki opłat '2005 – w kierunku optymalizacji*, Bezpieczny Bank, nr 3/4(24/25)/2004.

<sup>9)</sup> Przykładem tego typu opracowania może być „Ocena sytuacji finansowej sektora bankowego w 2003 r. w świetle analizy BFG”. Zob. Bezpieczny Bank, nr 3/4(24/25)/2004.

Wykorzystanie informacji, analiz i opracowań Funduszu nie powinno być ograniczane wyłącznie do celów „wewnętrznych”. Uzasadniona wydaje się propozycja dotycząca upowszechniania przez Fundusz informacji, analiz i raportów, dotyczących tendencji występujących w sektorze bankowo-finansowym, w tym zwłaszcza w odniesieniu do tych aspektów, które wiążą się z bezpieczeństwem finansowym i stabilnością systemu bankowego. Wydaje się ponadto, że celowe byłoby wprowadzenie przez BFG praktyki sporządzania informacji dyskrecjonalnych, adresowanych w trybie poufnym do konkretnych banków, w których zwracana byłaby uwaga kierownictwa banku na dostrzeżone przez Fundusz nieprawidłowości w działalności i wynikające stąd zagrożenia dla danego banku.

Przy rozszerzaniu pola aktywności analityczno-badawczej Funduszu z powodzeniem może być wykorzystany dorobek seminariów BFG, które stały się platformą autentycznej wymiany myśli teoretycznej i doświadczeń wśród przedstawicieli świata nauki oraz praktyki bankowej.

