

# **MIEJSCE I ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU FINANSOWEGO W POLSCE**

## **1. WSTĘP**

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym została uchwalona z dwóch zasadniczych przyczyn. Pierwszą był ujawniony kryzys polskiego systemu bankowego i zagrożenie bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach, a w szerszym wymiarze konsekwencji niewypłacalności banków dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych. Drugą – wymogi ustawodawstwa UE w kontekście międzynarodowych zobowiązań Polski.

Analizując ustawę o BFG – z perspektywy 10-lecia jej funkcjonowania w praktyce, trzeba z uznaniem odnieść się do jej twórców. Przede wszystkim dlatego, że przyjęte rozwiązania umożliwiły szybkie zbudowanie instytucji stanowiącej stosunkowo silne ogniwo sieci bezpieczeństwa systemu bankowego, jej sukcesywną kapitalizację wraz z sanacją banków – przy stosunkowo niewielkich nakładach początkowych, a jednocześnie od pierwszych miesięcy swego funkcjonowania skutecznie realizującej funkcje ustawą przewidziane. Zresztą warto przypomnieć, że przy powoływaniu organów BFG w 1995 r. nie brakowało w środowisku bankowym i wśród decydentów opinii o misji skazanej na niepowodzenie. Pesymizm okazał się nieuzasadniony. Inna kwestia, czy realizacja funkcji i zadań BFG odbyła się najmniejszym z możliwych kosztów dla podmiotów systemu gwarantowania i podatników. Ocena tego aspektu działalności BFG zależy od przyjętego kryterium.

Jeżeli oceniać przez pryzmat alternatywnych (w stosunku do przewidzianych ustawą) sposobów stabilizowania sytuacji w sektorze bankowym, wówczas można twierdzić, że systemowo nakłady mogły być mniejsze dla uzyskania tożsamego efektu zewnętrznego, mierzonego usunięciem stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności w sanowanych bankach. Alternatywne podejście wymagałoby m.in. wyposażenia BFG w więcej instrumentów realizacji podstawowego celu, jakim była ochrona deponentów. Wymagałoby także odpowiednich dostosowań w infrastrukturze prawnej.

Poszerzenie analiz powodzenia sanacji banków zagrożonych o aspekt kapitalizacji BFG, który towarzyszył tym procesom, a ponadto uwzględnienie, że w gospodarce rynkowej banki ciągle narażone są na niebezpieczeństwo niewypłacalności, zaś standardy międzynarodowe wymagają ochrony deponenta, systemowa realizacja tych dwóch celów (sanacja i kapitalizacja) kosztem banków, banku centralnego i budżetu jest mniej kontrowersyjna.

## 2. IDENTYFIKACJA CELÓW I ZASAD SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Ustawowymi celami polskiego systemu gwarantowania są<sup>1)</sup>:

- ❖ ochrona deponentów, którzy nie mając kwalifikacji do samodzielnej oceny ryzyka, powierzają środki finansowe bankom,
- ❖ stworzenie systemowych warunków udzielania pomocy finansowej bankom, w przypadkach powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, jako rozwiązania korzystniejszego od stawiania tych banków w stan upadłości,
- ❖ wreszcie analizowanie sytuacji podmiotów systemu gwarantowania, umożliwiające ocenę zagrożeń, zarządzanie funduszami oraz kontrolę wykorzystania przekazanych środków beneficjentom.

Ustawowe cele stanowią triadę o specyficznych powiązaniach wzajemnych. **Pierwszy cel** ma charakter nadrzędny i wywodzi się ze społecznego paradygmatu ochrony konsumenta. W odniesieniu do systemu bankowego paradygmat ten dotyczy przede wszystkim tzw. drobnych deponentów, dla których utrata oszczędności lub środków pieniężnych powierzonych bankowi jest dolegliwa życiowo lub zawodowo i może przyczynić się do istotnych perturbacji w realizacji ich podstawowych funkcji jako jednostek społeczeństwa lub podmiotów gospodarczych. Warto zwrócić uwagę, że ochrona deponentów ograniczona do pewnej kwoty granicznej – niezależnie od wysokości kwoty środków powierzonych przez deponenta danemu bankowi, stanowi wyraz przyzwolenia ustawodawcy na ochronę środków pieniężnych. Kwota ta jest relatywizowana do dobrobytu społecznego w danym kraju i w danym czasie, a w przypadku krajów członkowskich Unii Europejskich określona jest na poziomie minimalnym w Dyrektywie 94/19/EC. Istotne także, że ustawodawca wyłącza spod ochrony gwarancyjnej określone grupy podmiotów<sup>2)</sup>. Podmioty te cechuje albo profesjonalny charakter świadczonych usług finansowych albo odpowiednio duża skala działalności gospodarczej. Specjalną grupę deponentów wyłączonych z ochrony gwarancyjnej stanowią osoby, których działania lub zaniechania przyczyniły się do kryzysu w konkretnym banku. Warto zwrócić uwagę, że różnorodność i złożoność zbioru deponentów oraz dynamiczne zmiany ich statusu formalnoprawnego prowadzą do problemów praktycznych w oddzielaniu zbioru beneficjentów od zbioru osób wyłączonych spod gwarancji.

**Cel drugi** dotyczy rodzajów działań, jakie mogą być podejmowane w celu udzielania pomocy podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środ-

---

<sup>1)</sup> Por. art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

<sup>2)</sup> Por. tamże, art. 2 ust 1.

ków pieniężnych. Ograniczenie pomocy do wysokości środków gwarantowanych sprawia, że można ten cel traktować jako funkcjonalny w stosunku do ochrony deponentów, a jednocześnie związany jest z traktowaniem systemu bankowego jako dobra publicznego. Przy czym, w przypadku powodzenia programu wykorzystania pomocy finansowej na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności banku, działania te, przy mniejszym łącznym koszcie systemowym, dają większy efekt zewnętrzny niż wypłata gwarancji deponentom. Pomimo to zwolennicy koncepcji „niewidzialnej ręki rynku” twierdzą, że pomoc podmiotom, które popadły w kłopoty na skutek swych działań, zakłóca dyscyplinę rynkową, a ponadto stymuluje zachowania typowe dla bezpiecznego hazardu (moral hazard).

**Cel trzeci** obejmujący gromadzenie i wykorzystywanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania ma głównie wymiar operacyjny, a w ukształtowanej praktyce ma głównie charakter wewnętrzny. Ważne jest jednak traktowanie go w ujęciu aktywnym, gdzie gromadzenie informacji o bankach stanowi podstawę identyfikowania stanu zagrożenia, kontroli wykorzystania pomocy albo wręcz różnicowania kosztów ponoszonych przez podmioty obowiązkowego systemu gwarantowania ze względu na generowany poziom ryzyka.

Pierwsze dwa cele, w praktyce, mają charakter substytucyjny, zaś w ujęciu systemowym wszystkie trzy cele są komplementarne (stanowią trój-jedność) i nie mogą być realizowane selektywnie. Obserwacja praktyki działalności BFG w minionym dziesięcioleciu wskazuje, że wszystkie trzy cele były realizowane, choć można twierdzić, że hierarchia ważności tych celów ulegała spłaszczeniu, a w działalności operacyjnej zmieniały się priorytety.

Podjętą pracę nad przygotowaniem nowej ustawy o gwarantowaniu depozytów, warto rozważyć, na jakich zasadach oparto rozwiązania tej, która z powodzeniem służyła systemowi w latach 1995–2005 i próbować odpowiedzieć na pytanie o aktualność tych zasad w nowym kontekście i przewidywanej przyszłości.

Twórcy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i ich kontynuatorzy kształtowali system gwarantowania głównie w oparciu o następujące założenia i zasady:

- ❖ **powszechności i obligatoryjności** uczestnictwa w systemie banków i oddziałów banków zagranicznych świadczących usługi na terytorium Polski<sup>3)</sup>,
- ❖ **równości** podmiotów systemu gwarantowania w finansowaniu działalności Funduszu (przejściowo – do 1999 roku – niektóre banki korzystały z 50% uprzywilejowania we wnoszeniu opłaty rocznej oraz tworzeniu funduszy ochrony środków gwarantowanych), a także korzystania z jego działalności pomocowej czy gwarancyjnej,
- ❖ **dualnego charakteru Funduszu jako risk minimizer lub pay-box**,
- ❖ **proporcjonalności** udziału banku w finansowaniu systemu gwarantowania (w relacji do sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych – dla funduszu pomocowego; kwoty rezerwy obowiązkowej dla FOŚG) niezależnie od jakości należności czy sytuacji finansowej banku do dnia zawieszenia jego działalności,

---

<sup>3)</sup> Sytuacja uległa zmianie po 1 maja 2004 r., gdy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej.

- ❖ **partycypacji NBP** we wnoszeniu początkowo 40%, a następnie 50% opłat rocznych na fundusz pomocowy,
- ❖ **gromadzenia środków na interwencje BFG w systemie mieszanym**, na fundusz pomocowy *ex ante*, a na fośg *ex post* (w nieklasycznym ujęciu ze względu na status stand-by fośg oraz kryzysowy wariant podwyższenia stawki tworzenia fośg do 0,8%),
- ❖ **niższego kosztu**, przesądzająca o charakterze interwencji Funduszu typu risk minimizer lub pay-box, pod warunkiem że łączna pomoc finansowa Funduszu dla banku nie może być wyższa od wysokości środków gwarantowanych, w przypadkach powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności (alternatywą jest wypłata środków gwarantowanych deponentom),
- ❖ **nadania statusu deponenta** jedynie niektórym podmiotom korzystającym z usług banku (Por. art. 2 ust. 1 ustawy o BFG),
- ❖ **stopniowego podnoszenia kwoty gwarancji** do poziomu wymaganego uregulowaniami Dyrektywy UE (przejściowo – do 1999 roku niektóre banki i niektóre specjalistyczne rachunki korzystały z uzupełniającej gwarancji Skarbu Państwa do wysokości wkładu),
- ❖ **udziału własnego (koasekuracji) deponenta w kwocie środków gwarantowanych** jako sposobu ograniczania hazardu moralnego klientów banków (do równowartości w złotych 1000 euro – w 100%; przekraczającej równowartość w złotych 1000 euro, a nie przekraczającej równowartości w złotych 22 500 euro – w 90%); przy czym kwota 22 500 euro stanowi maksymalną wysokość roszczeń deponenta w stosunku do Funduszu ze wszystkich tytułów,
- ❖ **saldo dodatniego** – oznaczająca dodatnie saldo rachunku bankowego deponenta i jego należności wynikających z czynności bankowych po potrąceniu przez syndyka wierzytelności przysługujących wzajemnie deponentowi i bankowi,
- ❖ **ustawowego regulowania form i ogólnych kryteriów udzielania pomocy bankom**,
- ❖ **zwolnienia BFG od podatku CIT**,
- ❖ **udzielania pomocy bankom na warunkach korzystniejszych od rynkowych** – pomocy mającej na celu usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności,
- ❖ **swobody ustalania ogólnych warunków pomocy** przez Radę Funduszu (np. oprocentowanie, okres korzystania, inne warunki umowy),
- ❖ **współdecydowania** – przez 11 członków Rady Funduszu powoływanych i odwoływanych przez Premiera (1), Ministra Finansów (3), Prezesa NBP (4) i ZBP (3) o kluczowych kwestiach finansowych Funduszu (stawka opłaty rocznej, stawka FOŚG, plan finansowy, podział nadwyżki bilansowej, opinia o pomocy finansowej ponad 6 mln euro) i nadzoru nad jego działalnością; Prezes BFG na podstawie ustawy o NBP jest jednocześnie członkiem KNB,
- ❖ **zwierzchnictwa Sejmu nad działalnością Funduszu** – odrzucenie przez Sejm sprawozdania z działalności Funduszu za rok poprzedni jest równoznaczne z wygaśnięciem mandatu wszystkich członków jego organów,
- ❖ **uzależnienia decyzji Funduszu** w sprawie udzielenia pomocy finansowej bankowi od pozytywnej opinii KNB o programie postępowania naprawczego lub

celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku,

- ❖ **ograniczonego dostępu Funduszu do informacji o bankach,**
- ❖ **nieingerencji w działalność banków, jeżeli nie korzystają z pomocy Funduszu** (nawet w przypadkach, gdy prowadzą działalność zwiększającą ryzyko odpowiedzialności finansowej Funduszu z tytułu gwarancji depozytów),
- ❖ **braku sankcji wobec banków** uchylających się od realizacji warunków umowy o pomoc finansową, z wyjątkiem możliwości wypowiedzenia umowy (z konsekwencją ponoszenia kosztów wypłaty środków gwarantowanych przez inne banki – podmioty systemu) lub blokowania uchwał – w przypadku sprawowania funkcji kuratora,
- ❖ **niezależności i odrębności systemu gwarantowania depozytów odpowiadającego Dyrektywie 94/19/EC oraz systemu rekompensat dla inwestorów odpowiadającego Dyrektywie 97/9/EC (of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor compensation schemes),**

Analiza tych celów i zasad z punktu widzenia praktyki krajowej oraz porównań z zagranicą pozwala ocenić ich adekwatność oraz zasadność stosowania w przeszłości.

### 3. OCENA ZAŁOŻEŃ I ZASAD POLSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA JAKO OGNIWA BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU FINANSOWEGO W POLSCE

Ustawowe cele działalności BFG były skutecznie realizowane i nie uległy dezaktualizacji. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia krajowe i zagraniczne oraz efektywność działalności BFG w zmienionym kontekście systemowym, w stosunku do drugiej połowy lat 90., celowe jest modyfikowanie instrumentarium realizacyjnego oraz rozważenie roli tej instytucji w przypadku zaawansowania procesów integracji oraz globalizacji.

**Zasada powszechności i obligatoryjności** przynależności instytucji kredytowych do krajowego systemu gwarantowania po przystąpieniu Polski do UE zostaje uzupełniona o zasadę zróżnicowanej ochrony deponenta w zależności od przynależności banku do odpowiedniej instytucji gwarancyjnej. Nowa sytuacja rodzi szereg potencjalnych zadań BFG dotyczących migracji deponentów pomiędzy instytucjami gwarancyjnymi (np. nowa funkcja informacyjna i kontrolna w zakresie przestrzegania zakazu wykorzystywania poziomu i zakresu gwarancji w działalności reklamowej) oraz problemów dotyczących współistnienia różnych systemów na terenie kraju goszczącego. Rozważenia wymaga także kwestia uprawnienia BFG do wykluczenia z systemu gwarantowania podmiotu w przypadku rażącego naruszenia przez ten podmiot reguł ostrożnościowych czy prowadzenia działalności z wykorzystaniem hazardu moralnego.

**Zasada równości** podmiotów systemu gwarantowania nie nasuwa zasadniczych uwag krytycznych<sup>4)</sup>. Niemniej jednak, przy pewnych zmianach systemowych, mogłaby zostać zmodyfikowana i przekształcona w zasadę równości podmiotów w ramach określonych segmentów rynku finansowego: instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych czy innych instytucji finansowych (segmentacja sektorowa systemu gwarancyjnego w ramach jednej struktury organizacyjnej).

**Zasada proporcjonalności finansowania** w oparciu o zgromadzone zasoby, uzasadniona w embrionalnym stadium rozwoju systemu gwarantowania, wspierana zasadą solidarności podmiotów tego systemu wobec niebezpieczeństwa kryzysu bankowego, może zostać zmodyfikowana. Kierunek poszukiwań to powiązanie udziału w finansowaniu zadań instytucji gwarancyjnej z generowanym przez podmioty ryzykiem (w tym zachowań typowych dla bezpiecznego hazardu)<sup>5)</sup>.

**Zasada partycypacji NBP** w opłatach na fundusz pomocowy, m.in. ze względu na cele, funkcje i zadania KNB oraz GINB, a także uwarunkowania legislacyjne ograniczania ryzyka niewypłacalności instytucji kredytowych, powinna być zachowana. Wiążące wyjaśnienie kwestii zgodności takiego rozwiązania z regulacjami UE stanowi jeden z istotnych czynników prac nad nową ustawą o BFG.

**Zasada gromadzenia funduszy ex ante i ex post.** Ewentualna zmiana metody gromadzenia funduszy według zasady kapitalizacji wymaga: *po pierwsze*, uzgodnienia tzw. minimalnego współczynnika rezerw Funduszu, określonego relacją wartości tych rezerw do wartości depozytów gwarantowanych lub ryzykownych aktywów; *po drugie*, sformułowania „ścieżki dojścia” do poziomu minimalnego w odpowiednim horyzoncie czasu; *po trzecie*, rozstrzygnięcia kwestii jednorodności wpłat podmiotów lub ich zróżnicowania: na część uzależnioną od wartości depozytów gwarantowanych i część uzależnioną od generowanego poziomu ryzyka (konstrukcja dwuskładnikowa). Uwzględnienia wymaga niestosowana obecnie zasada „jazdy na gape” i odpowiedniego wkładu podmiotów nowo przystępujących do systemu. Samo wprowadzenie zasady wkładu początkowego banku przystępującego do systemu może stanowić czynnik wzmacniający zainteresowanie inwestorów w przemianowaniu banków z pomocą Funduszu.

**Zasada niższego kosztu.** Obowiązujące sposoby interwencji BFG w stosunku do tzw. problemowych banków sprawiają, że zasada niższego kosztu może być rozpatrywana przynajmniej w dwóch ujęciach (poziomach). *Pierwsze* ujęcie to alternatywa: wypłacać gwarancje deponentom lub sanować bank (poprzez przejęcie, auto-sanację bez udziału dotychczasowych właścicieli, likwidację – w formule klasycznej czy tzw. „wygaszania działalności”). *Drugi poziom* to wybór metody i instrumentów usunięcia stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności banku, w oparciu o zasadę niższego kosztu, z uwzględnieniem ograniczeń ustawowych. Wykorzystywanie

---

<sup>4)</sup> Zarówno w praktyce, jak i w literaturze polskiej można spotkać opinie o celowości preferencji dla narodowych instytucji finansowych czy banków spółdzielczych (por. artykuł W.L. Jaworskiego w tym numerze).

<sup>5)</sup> Odpowiednie rozwiązania stosują np. instytucje gwarancyjne w USA, we Włoszech, na Węgrzech czy we Francji (Por. np. artykuł R. Wierzby w tym numerze).

różnic rynkowej „ceny pieniądza” i oprocentowania pomocy z BFG – na warunkach korzystniejszych od rynkowych, przy spadających stopach procentowych, podnosi systemowe koszty usuwania stanów niebezpieczeństwa niewypłacalności w bankach. Dla ochrony środków gwarantowanych powinno się wykorzystywać różne sposoby dokapitalizowania lub wspomagania finansowego problemowych banków (także alternatywne do obecnie obowiązujących). Ujęcie to musi bazować na bezwzględnym nakazie ograniczania systemowych kosztów sanacji lub likwidacji banków w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Konsekwencją takiego rozwiązania może być połączenie funduszu pomocowego z fośg. W przypadku poszerzenia możliwości wykorzystywania sposobów i instrumentów pomocy, problemem samym w sobie jest ustawowe ograniczenie wartości pomocy (netto), a nie wartości pożyczki.

**Status deponenta** – definicja deponenta oraz zasada, zasady lub kryteria tzw. wyłączeń ze zbioru beneficjentów systemu gwarantowania powinny być regulowane w ustawie, natomiast szczegółowy katalog wyłączeń z ochrony gwarancyjnej można powierzyć np. ministrowi właściwemu ds. instytucji finansowych lub Radzie Ministrów. Takie rozwiązanie uzasadnione wydaje się choćby powstawaniem nowych procesów zachodzących w praktyce, a także trudnością koordynacji, ex ante, różnych aktów normatywnych, rzutujących na podmiotowy zakres ochrony.

Kategorie depozytów występujące w tabeli 1 są nietożsame z katalogiem deponentów z art. 2 ust 1. ustawy o BFG, co utrudnia jednoznaczne oceny. Uwzględniając jednak zasadę harmonizacji prawa w krajach członkowskich UE, warto dokonać weryfikacji polskiego katalogu wyłączeń poszczególnych kategorii deponentów, z uwzględnieniem z jednej strony możliwości dopuszczonych w Dyrektywie UE, a z drugiej wyraźnie określonych racji dla przyjęcia konkretnego rozwiązania w Polsce.

Analiza tabeli 1 wskazuje, że spośród 16 kategorii depozytów z listy możliwych do wyłączeń spod gwarancji na podstawie Dyrektywy 94/19 EC rozwiązania przyjęte w Polsce w 11 przypadkach odpowiadają rozwiązaniom o charakterze większościowym w krajach UE-25. W pięciu przypadkach rodzime rozwiązania sytuują Polskę w grupie mniejszościowej.

Na tle tych porównań zastanawia racja ustawodawcy wyłączenia spod gwarancji Funduszu podmiotów, które nie są uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat. Z drugiej strony mamy stosunkowo korzystne podejście do takich kategorii deponentów jak np. osoby bliskie osobom wyłączonym spod gwarancji depozytów (Polska należy do 10 elementowej mniejszości w UE-25) czy łagodne podejście do depozytów przyjmowanych na indywidualnych warunkach. Polskie rozwiązania w zakresie wyłączeń są najbardziej podobne do austriackich, belgijskich, estońskich, irlandzkich, luksemburskich, maltańskich, niemieckich i brytyjskich. Natomiast najmniej podobieństw występuje w porównaniu do Finlandii i Szwecji, Danii, Francji i Litwy.

**Zasada udziału własnego (koasekuracji) deponenta** w maksymalnej kwocie środków gwarantowanych nie wydaje się kontrowersyjna, choć nie jest to rozwiązanie powszechne w krajach członkowskich UE. W tym zakresie można przyjąć strategię konwergencji z innymi systemami lub dostosowania do dominującego modelu na jednolitym rynku europejskim. Kwestia ta powinna być rozpatrywana

## Problemy i poglądy

**Tabela 1. Porównanie zakresu wyłączeń spod gwarancji depozytów w krajach UE**

Lp.	Lista możliwych wyłączeń kategorii depozytów zgodnie z załącznikiem I do Dyrektywy 94/19 EC	Polska	Liczba krajów UE	
			Z <sup>a)</sup> wyłącz.	Bez <sup>b)</sup> wyłącz.
1	Depozyty instytucji finansowych wskazanych w art. 1 (6) Dyrektywy 89/646/EEC	Tak <sup>c)</sup>	22	2
2	Depozyty firm ubezpieczeniowych	Tak	20	4
3	Depozyty rządu oraz administracji centralnej	Tak	17	4
4	Depozyty władz lokalnych	Nie	16	8
5	Depozyty instytucji wspólnego inwestowania	Tak <sup>d)</sup>	22	2
6	Depozyty funduszy emerytalnych	Tak	21	3
7i	Depozyty dyrektorów instytucji kredytowej	Tak	19	5
7ii	Depozyty właścicieli posiadających przynajmniej 5% akcji	Tak	19	5
7iii	Depozyty osób okresowo badających sprawozdania finansowe oraz osób o podobnym statusie	Nie	19	5
8	Depozyty bliskich, osób wymienionych w pkt. 7	Nie	14	10
9	Depozyty innych spółek tej samej grupy przedsiębiorstw	Tak	16	8
10	Depozyty nie imienne	Tak	21	3
11	Depozyty przyjmowane na indywidualnych warunkach, które przyczyniły się do upadłości instytucji kredytowej	Nie	8	16
12	Dłużne papiery wartościowe emitowane przez instytucję kredytową	Nie <sup>e)</sup>	15	9
13	Depozyty w walutach innych niż euro i waluty krajów członkowskich	Nie	8	16
14	Depozyty podmiotów nie uprawnionych do sporządzania skróconych sprawozdań finansowych	Tak	10	14

<sup>a)</sup> w systemie gwarancji kraju wyłączono daną kategorię depozytów spod ochrony (tak),

<sup>b)</sup> w systemie gwarancji kraju dana kategoria nie jest przedmiotem ochrony (nie),

<sup>c)</sup> podmioty działające na podstawie ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi,

<sup>d)</sup> na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych,

<sup>e)</sup> tylko w zakresie bankowych papierów wartościowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiału informacyjnego Zarządu BFG z dnia 17 sierpnia 2004 r. oraz ustawy o BFG.



łącznie z ryzykiem migracji deponentów do banków korzystających z wyższego poziomu gwarancji.

**Zasada salda dodatniego** może w szczególnych przypadkach powodować perturbacje w procesach gospodarowania drobnymi przedsiębiorcami (np. środki zgromadzone na rachunku na zakupy inwestycyjne i kredyt finansujący inwestycje w przypadku MSP, podobnie w przypadku działalności gospodarczej osoby fizycznej), bądź nawet przyczynić się do trudności finansowych drobnego deponenta (np. oszczędności klienta indywidualnego na cele życiowe i kredyt mieszkaniowy czy hipoteczny). Generalnie jednak koncepcja salda dodatniego stanowi kanon dyrektywy unijnej i swoboda manewru jest nieznaczna.

**Zasada ustawowego regulowania form i kryteriów udzielania pomocy bankom.** Uwzględniając doświadczenia z praktyki BFG a także korzystając z porównań z rozwiązaniami z innych krajów, wobec dynamiki zmian sytuacji na rynku usług finansowych, zapisy ustawowe powinny się ograniczyć jedynie do zasad generalnych (np. *Fundusz może udzielać pomocy podmiotom systemu gwarantowania, na warunkach korzystniejszych od rynkowych, spełniając funkcję risk minimizer, jeżeli łączna wartość pomocy będzie nie większa od sumy wypłat środków gwarantowanych – w przypadku upadłości banku/institucji inwestycyjnej. Pomoc powinna być udzielana z uwzględnieniem zasady najmniejszych nakładów koniecznych na usunięcie stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności lub likwidację podmiotu systemu gwarantowania – tzw. wygaszanie*). Takie rozwiązanie – podobne do praktyk w niektórych krajach dawałoby Funduszowi odpowiednią swobodę doboru metod i instrumentów usuwania stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności. Integralną częścią procedury rozpatrywania wniosku o pomoc i dobór instrumentów pomocy powinna być inspekcja Funduszu u wnioskodawcy i diagnoza jego stanu organizacyjno-finansowego<sup>6)</sup>. Ewentualne ograniczenie swobody działania BFG mogłoby polegać na inicjatywie KNB – w formie uchwały – o podjęcie działań pomocowych. Jednak Fundusz powinien mieć prawo odmowy angażowania się w taką działalność, przy czym odmowa skutkowałaby w zasadzie realizacją funkcji pay-box.

Otwarta formuła metod i instrumentów pomocowych wymagałaby określenia wewnętrznych regulacji odnośnie ich doboru, wydawanych np. przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych i/lub uchwalania katalogu takich instrumentów przez Radę Funduszu. Opisane rozwiązanie mogłoby pociągać za sobą odpowiednie ustrukturyzowanie mandatów ogniw sieci bezpieczeństwa i podmiotów systemu w Radzie Funduszu oraz określenie kompetencji ich członków.

**Zasada ograniczonego dostępu do informacji o podmiotach systemu gwarantowania i nieingerencji w ich działalność, jeżeli nie korzystają z pomocy funduszu.** Dotychczasowe rozwiązania ograniczają wiarygodność analiz Funduszu odnośnie poszczególnych banków, w znacznym stopniu uzależniają podejmowane decyzje w zakresie tworzenia fośg oraz gromadzenia funduszu pomocowego od informacji uzyskanych od KNB-GINB, decyzja o wysokości pomocy uwa-

---

<sup>6)</sup> Postulat ten wynika przede wszystkim z zasady ograniczonego dostępu do informacji o podmiotach systemu gwarantowania, a jego realizacja wymaga odpowiedniej specjalizacji kwalifikacyjnej służb Funduszu.

runkowana jest wynikami badania audytorskiego, które nie zawsze okazywały się adekwatne do sytuacji.

Procesy innowacyjne na rynku usług finansowych sprawiają, że metody monitorowania ryzyka niewypłacalności banków – wykorzystywane w przeszłości – stają się nieadekwatne. Doświadczają tego zarówno stosunkowo młode, jak i najdojrzałsze sieci bezpieczeństwa na świecie<sup>7)</sup>. Okazuje się bowiem, że kryzys w banku, a nawet w bankach, może pojawić się jak przysłowiowa „burza w górach”<sup>8)</sup>. Uwzględniając doświadczenia BFG można stwierdzić, że prognozy upadłości lub wystąpienia stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności przenoszone na zapotrzebowanie na środki były generalnie przesadzone. Wobec systemowych rozwiązań odnośnie fóg, w kontekście „szkodowości” działalności kredytowej w latach 90. pomyłki w prognozach zapotrzebowania na środki nie były dla banków specjalnie kosztowne. Nie można tej oceny w prosty sposób przenieść do stosowanej metody prognozowania zapotrzebowania na środki pomocowe, według metody obiektowej (zindywidualizowana identyfikacja ryzyka upadłości banków z wykorzystaniem informacji GINB).

Formalnie – powołując się na zasadę planowania obiektowego przy ustalaniu „składek”, w rzeczywistości uzyskiwano nadwyżki zgromadzonych środków, umożliwiające sukcesywną kapitalizację BFG, której poziom nadal jest stosunkowo niski – nawet w stosunku do standardów systemów gwarantowania w dojrzałych gospodarkach rynkowych.

Doskonalenie metodyki szacowania zapotrzebowania na środki finansowe BFG związane z jego działaniami interwencyjnymi powinno zmierzać do skonstruowania, testowania, weryfikacji i przyjęcia jako obowiązujące formuł obliczania tych środków opartych na modelach ryzyka i scenariuszach kapitalizacji<sup>9)</sup>.

**Zasada odrębności systemu gwarantowania depozytów (Dyrektywa 94/19/EC) oraz systemu rekompensat dla inwestorów (Dyrektywa 97/9/EC).** Rozwój sytuacji w polskim sektorze bankowym i na rynku kapitałowym – zwłaszcza zaś procesy konsolidacji wewnętrzzkrajowej, a także potencjalne procesy łączy w następstwie konsolidacji zagranicznych, wreszcie wymogi racjonalności przemawiają za rozważeniem koncepcji integracji organizacyjnej („gwarancje pod jednym dachem”) systemu gwarancji depozytów z systemem rekompensat dla inwestorów giełdowych<sup>10)</sup>, a w dłuższej perspektywie także innych instytucji gwarancyjnych (np. fundusze wspólnego inwestowania). Integracja organizacyjna nie powinna

---

<sup>7)</sup> Por. M. Jedliński, *Będzie bezpieczniej*, Gazeta Bankowa, 19 lipca 2004, ss. 16–17.

<sup>8)</sup> Interesujące, że pomimo rozwiniętej strukturalnie i stosunkowo silnej zarówno organizacyjnie jak i kapitałowo sieci bezpieczeństwa systemu bankowego w USA, w latach 1998–2002 wydłużała się lista banków znajdujących się w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością, a na skutek interwencji FDIC stan jej rezerw zbliżył się do minimalnego wymaganego progu 1,25% (suma bilansowa FDIC/suma depozytów gwarantowanych). Por. tamże s. 16.

<sup>9)</sup> Doświadczenia zagraniczne wskazują, że uznaniowość decydentów co do skali zapotrzebowania na środki przynosi gorsze rezultaty niż wskazania modelowe.

<sup>10)</sup> Dodatkowym uzasadnieniem może być opinia Prezesa Zarządu BFG o ryzyku niewykorzystania potencjału kadrowego BFG w najbliższej przyszłości. Por. *Więcej sukcesów niż porażek*, Rzeczpospolita – Ekonomia i rynek, 6–7 listopada 2004, s. B5.

oznaczać konsolidacji poszczególnych funduszy gwarancyjnych, choć niewykluczone byłoby takie zarządzanie różnymi funduszami, aby optymalizować koszty systemowe gwarantowania środków w ramach szeroko ujętej koncepcji ochrony klienta. Rola „przejmującego” może należeć do BFG jako instytucji o wyższym stopniu zorganizowania (majątek, fundusze, kadra, procedury, know-how). W przypadku integracji instytucji infrastruktury bezpieczeństwa systemu finansowego, konieczne będzie określenie struktury funduszy połączonego funduszu gwarancyjnego i zasad zarządzania nimi. Ponadto taka integracja będzie miała wpływ na skład i pożądaną strukturę kwalifikacji członków organów funduszu gwarancyjnego oraz rozdział mandatów w organie nadzorczym między instytucje sieci bezpieczeństwa.

Wdrożenie koncepcji poziomej integracji systemów gwarantowania może być uwarunkowane ewentualnymi działaniami na rzecz powołania instytucji gwaranta transgranicznego (dla instytucji kredytowych i/lub firm inwestycyjnych). Inicjatorami takich działań mogą być przede wszystkim kraje o wysokim udziale kapitału zagranicznego w narodowym rynku finansowym oraz te, w których wystąpi tendencja do emigracji depozytów (ujemne saldo transgranicznych przepływów depozytów i udzielanych kredytów via instytucje mające siedzibę w tych krajach). Alternatywą dla instytucji gwaranta transgranicznego może być koncepcja re-gwaranta, powiązana z europejską koncepcją pożyczkodawcy ostatniej instancji. Przy czym prace nad koncepcją gwaranta transgranicznego powinny być skoordynowane z ewolucją bądź zmianami koncepcji nadzoru nad rynkiem finansowym. Koordynacja nie musi oznaczać jednak, że utrzymywanie nadzorów narodowych (w wersji sektorowej czy skonsolidowanej) stanowi czynnik powstrzymujący powstawanie instytucji szeroko rozumianego gwaranta transgranicznego.

#### 4. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione rozważania oparto na założeniu nie-komercyjnego charakteru interwencji Funduszu, co w dłuższej perspektywie może ulec zmianie. Propozycje zmian nie uwzględniają formułowanych niekiedy postulatów poszerzenia funkcji BFG o gwarantowanie płynności choć ryzyko płynności i stan niebezpieczeństwa niewypłacalności są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Analizy nie podejmują kwestii pożyczkodawcy ostatniej instancji<sup>11)</sup>. W sformułowanych ocenach i postulatach nie podejmowano także kwestii praktycznej realizacji współdziałania podmiotów sieci bezpieczeństwa i ich przedstawicieli w organach BFG, zwłaszcza w kontekście asymetrii informacyjnej. Zresztą w tej ostatniej kwestii warto rozważyć dylemat uczestnictwa w Radzie Funduszu w charakterze reprezentanta interesów organizacji desygnującej lub uczestnictwa w charakterze eksperta, wykorzystującego profesjonalną wiedzę do realizacji ustawowych celów. Rozstrzygnięcie tego dylematu może mieć wpływ na kształtowanie składu osobowego rady, z uwzględnieniem organów innych ogniw sieci bezpieczeństwa, w których reprezentowane są te same podmioty.

---

<sup>11)</sup> Por. opracowanie A. Szczepańskiej.