

**A. About BFG Activity** (BFG – the Bank Guarantee Fund) – p. 3

1. The five years of The Bank Guarantee Fund  
– *dr Marek Grzybowski*, BFG Council's President – p. 3
2. The resolution of the BFG Council no 31/99 dated  
November 15, 1999 concerning the rate of allocation to  
the fund for protection of guaranteed deposit for the year  
2000 – p. 17
3. The resolution of the BFG Council no 32/99 dated  
November 15, 1999 concerning the rate of an obligatory  
annual fee for banks covered by the guarantee system for  
the year 2000 – p. 18

**B. Problems and opinions** – p. 21

1. Allow banks to fail – *Clas Wihlborg, Tadeusz Kowalski* –  
p. 21
2. Deflation and financial systems' stability – *Jan K. Solarz* –  
p. 33

**C. New Ideas and Solutions** – p. 47

The influence of changes in prudential regulations on the Polish  
banking sector – *dr Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, dr*  
*Małgorzata Zaleska* – p. 47

**D. Consultation for banks** – p. 67

Synthetic measures of banks' financial standing evaluation –  
case study – *Wojciech Konat* – p. 67

**E. Learning from foreign experience** – p. 85

1. The German system of deposits guarantees –  
*dr Małgorzata Iwanicz-Drozdowska* – p. 85
2. Foreign systems of deposits guarantees – recommended  
solutions and practice – *Halina Polijaniuk* – p. 92

**F. Miscellanea** – p. 109**G. Aneks** – p. 129

The Council of Ministers ordinance dated September 22, 1999  
concerning trade in debts acquired by BFG from banks  
threatened by insolvency – p. 129

# Z działalności BFG

*Dr Marek Grzybowski*  
Przewodniczący Rady BFG

## PIĘĆ LAT BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Mija pięć lat od utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, uchwalona przez Sejm w dniu 14 grudnia 1994 roku weszła w życie w dniu 17 lutego 1995 roku. Inauguracyjne posiedzenie Rady Funduszu odbyło się 7 kwietnia 1995 roku, a 19 kwietnia Rada w postępowaniu konkursowym wybrała Zarząd. Od dnia 2 maja 1995 r. rozpoczęto organizowanie Biura Funduszu. Zarząd w pełnym składzie podjął pracę 1 czerwca. Pierwszą uchwałą Zarządu z 20 czerwca 1995 r. w sprawie przekazania syndykowi masy upadłości banku kwot na wypłatę środków gwarantowanych Fundusz przystąpił do wykonywania ustawowego zadania realizacji gwarancji depozytów, natomiast uchwałą z 29 grudnia 1995 r. w sprawie udzielenia zwrotnej pomocy finansowej rozpoczął działalność pomocową. W ciągu kilku miesięcy powstała instytucja, wnosząca nową jakość do polskiego systemu bankowego w dziedzinie gwarantowania depozytów i udzielania pomocy tym bankom, w których pojawiło się niebezpieczeństwo niewypłacalności. Działalność BFG w tych dziedzinach miała charakter pionierski, gdyż nie było sprawdzonych wzorców i gotowych formuł. Tylko w ograniczonym stopniu można było wykorzystać doświadczenia podobnych instytucji w innych państwach europejskich. Zanim Fundusz przystąpił do wykonywania swoich zadań, opracowano niezbędne procedury, zwłaszcza w zakresie wypłat środków gwarantowanych. Umożliwiło to szybką realizację roszczeń deponentów z tytułu środków objętych gwarancjami.

Wprowadzony w 1995 r. obowiązkowy system gwarantowania depozytów był ważnym dopełnieniem polskiego systemu bankowego.

Do tego czasu uprzywilejowaną pozycję miały banki państwowe oraz banki działające przed wejściem w życie ustawy Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. Gromadzone w nich wkłady oszczędnościowe były objęte pełną gwarancją Skarbu Państwa. Z takiej ochrony korzystało wówczas 13 banków komercyjnych oraz ok. 1650 banków spółdzielczych zrzeszonych w Banku Gospodarki Żywnościowej. Nie korzystały natomiast z tego przywileju nowo utworzone banki i ich klienci. W ciągu trzech następnych lat liczba banków komercyjnych szybko się zwiększała i w 1993 roku w Polsce działały już 82 banki o zróżnicowanej strukturze własności. Jednym z efektów nierównorzędnej pozycji banków w zakresie gwarantowania depozytów, będącej konsekwencją faktycznego podziału banków na banki korzystające i pozbawione gwarancji Skarbu Państwa, była koncentracja depozytów w bankach o uprzywilejowanej pozycji. W warunkach dokonujących się przeobrażeń ustrojowych, przechodzenia do gospodarki rynkowej i przebudowy jej szczególnie ważnego ogniwa – systemu bankowego, dłuższe utrzymywanie takiego stanu groziło poważnymi konsekwencjami. Banki nie objęte gwarancjami miały słabszą zdolność konkurencyjności na rynku usług bankowych. Pozyskiwały depozyty stosując wyższe oprocentowanie, co znacznie podwyższało koszty ich działalności i obniżało bezpieczeństwo depozytów. W 1993 roku problem gwarantowania depozytów ujawnił się w całej ostrości. Na skutek różnych przyczyn, zewnętrznych i wewnętrznych, zależnych i niezależnych od banków, w niektórych nowo powstałych bankach realne stało się zagrożenie utraty wypłacalności, a nawet upadłości. Niestabilność systemu bankowego jest zawsze groźna dla gospodarki narodowej. Dlatego też podjęto próbę rozwiązania problemu braku gwarancji Skarbu Państwa przez wprowadzenie w 1994 r. swoistego prowizorium gwarancyjnego. Uchwałą Sejmu w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 rok Prezes NBP został uprawniony do gwarantowania depozytów osób fizycznych do wysokości równowartości w złotych 1000 ecu w pełnej kwocie depozytu, a w wysokości przekraczającej 1000 ecu i nie przewyższającej 3000 ecu w kwocie 90% wartości depozytu.

Ustawa z 14 grudnia 1994 r. w sposób systemowy uregulowała problem gwarantowania depozytów w bankach, co miało doniosłe znaczenie dla całości polskiego systemu bankowego. Istotnymi czynnikami, które skłaniały do podjęcia rozwiązań systemowych były również powinności harmonizacyjne, wynikające z układu stowarzyszeniowego zawartego między Polską a Wspólnotą Europejską, który

wszedł w życie w 1994 roku, a także rozpoczęcie starań o uzyskanie pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Regulacje zawarte w dyrektywie Rady Wspólnot z dnia 30 maja 1994 roku w sprawie gwarantowania depozytów bankowych (94/19/EEC) w znacznej części wprowadzono do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Doświadczenia minionych pięciu lat zachęcają do dokonania bilansu osiągnięć i porażek, a także próby oceny wprowadzonych rozwiązań i określenia, które z nich sprawdzają się w praktyce. Skłaniają również do ustalenia, jakie trudności i problemy pojawiły się w dotychczasowej realizacji ustawowych zadań Funduszu, a zwłaszcza do oceny, czy sprawdziła się przyjęta formuła działalności BFG. Przedwczesne byłoby bowiem twierdzenie, że mechanizmy prawne w omawianej dziedzinie są w pełni ugruntowane i nie wzbudzają wątpliwości i dyskusji. Na podstawie doświadczeń kilkakrotnie nowelizowano ustawę, celem czego było doskonalenie przyjętych regulacji prawnych.

### **Wypłaty środków gwarantowanych**

Do 1997 r. główny punkt ciężkości w działalności BFG spoczywał na realizacji gwarancji depozytów. W tym okresie nastąpiły liczne upadłości banków, głównie spółdzielczych, a tym samym wystąpiła konieczność wypłat środków gwarantowanych ich deponentom. W latach 1995–1996 (licząc od wejścia w życie ustawy o BFG) upadły 3 banki komercyjne i 78 banków spółdzielczych, a w następnych trzech latach – 10 banków spółdzielczych i 1 bank komercyjny. W minionym pięcioleciu zostały przekazane 166,9 tys. deponentów kwoty gwarantowane o łącznej wysokości 173,8 mln zł, z których 141,9 mln zł (81,6%) pochodziło z funduszu ochrony środków gwarantowanych, a pozostała kwota ze środków płynnych upadłych banków i środków odzyskanych z mas upadłości banków. W ostatnich latach, oprócz tworzonych przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych – dodatkowym źródłem finansowania wypłat gwarancyjnych są środki odzyskane z mas upadłości banków. Dotychczas Fundusz odzyskał 12,4 mln zł ze zgłoszonych w kwocie 145,6 mln zł wierzytelności z tytułu wypłat środków gwarantowanych do mas upadłości 89 banków. Nadal toczy się postępowanie upadłościowe dotyczące 64 banków. Należy podkreślić, że odzyskane środki wykorzystuje się na finansowanie kolejnych wypłat kwot gwarantowanych, pomniejszając tym samym obciążenia banków z tego tytułu.

Już pierwsze realizacje gwarancji wobec deponentów upadłych banków dostarczyły licznych doświadczeń w związku ze stosowaniem ustawy o BFG. Zagadnienia przysparzające najwięcej problemów i trudności legły u podstaw istotnej nowelizacji ustawy, dokonanej w 1997 roku. Wprowadzone zmiany ustawowo rozstrzygały sytuacje sporne powszechnie pojawiające się w praktyce Funduszu. Uregulowano sprawy związane z występującą niejednokrotnie potrzebą poprawiania listy deponentów, w tym określono terminy związane ze zwrotem listy syndykowi, przygotowaniem poprawionej wersji i ostatecznym podjęciem przez Zarząd BFG uchwały w sprawie przekazania kwot na wypłatę środków gwarantowanych. Precyzyjnie określono podmioty uprawnione do korzystania z gwarancji Funduszu (m.in. usunięto niejasności dotyczące spółek cywilnych i rachunków wspólnych). W ramach zmiany ustawy bardziej szczegółowo sprecyzowano zakres działania banków w okresie zawieszenia. Usunięto również wątpliwości co do dopuszczalności dokonywania cesji z rachunku deponentów. Wreszcie podwyższono wysokość środków zgromadzonych na rachunkach bankowych objętych gwarancjami Funduszu z równowartości w złotych 3000 ecu do 4000 ecu (od lipca 1997 r.) i do 5000 ecu (od 1 stycznia 1998 r.). Nowelizacja uporządkowała i usprawniła sam proces realizacji gwarancji, tj. postępowanie po ogłoszeniu upadłości banku, co zaowocowało szybszymi wypłatami na rzecz deponentów upadłych banków. Nadal jednak pozostał do rozwiązania problem zbyt długiego okresu niedostępności wkładu (okres od zawieszenia działalności banku do wypłaty deponentowi środków gwarantowanych) ze względu na znaczny upływ czasu od zawieszenia działalności banków do ogłoszenia przez sądy ich upadłości (np. w 1999 r. wynosił on w przypadku dwóch banków – 292 i 474 dni). Obowiązująca od 1998 r. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe nałożyła na sądy obowiązek rozpatrzenia sprawy o ogłoszenie upadłości banku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku złożonego przez Komisję Nadzoru Bankowego, co w istotny sposób powinno się przyczynić do skrócenia okresów niedostępności wkładów. Pomyślnym sygnałem dla deponentów jest okres 29 dni od zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. (13 stycznia 2000 roku) do ogłoszenia jego upadłości (11 lutego).

Kolejna nowelizacja, dokonana w pierwszej połowie 1999 roku, w znacznym stopniu zbliżyła polskie rozwiązania dotyczące systemu gwarantowania depozytów do wymogów prawa Unii Europejskiej oraz zsynchronizowała przepisy ustawy o BFG z obowiązującym Prawem

bankowym. Najważniejsze zmiany to poszerzenie zakresu pojęcia środków gwarantowanych oraz ustalenie ścieżki dochodzenia do poziomu 20 tys. euro środków gwarantowanych. I tak, od 1 stycznia 1999 r., górna granica gwarancji została podniesiona do równowartości w złotych 8 tys. euro, a od 1 stycznia 2000 r. do równowartości w złotych kwoty 11 tys. euro. W następnych latach będzie ona stopniowo podnoszona, aż osiągnie równowartość w złotych 20 tys. euro (od 1 stycznia 2003 roku). Dzięki tym zmianom wyraźnie wzrasta ochrona deponentów.

Dotychczas nie wykorzystano – przewidzianych w ustawie o BFG – możliwości wprowadzenia, poza obowiązkowym systemem gwarantowania, dodatkowych – umownych gwarancji. W 1995 r. niektóre duże banki podjęły próbę opracowania umów gwarancyjnych, ale prace te nie wyszły poza fazę studialną i zostały zaniechane po prywatyzacji tych banków bądź po wejściu do nich zagranicznych inwestorów strategicznych. Wydaje się uprawniony pogląd, że obowiązkowy system gwarantowania spełniający wszystkie wymogi Unii Europejskiej, jak też systematycznie podnoszony poziom gwarancji – nie tylko do minimalnego – 20 tys. euro, ale i w przyszłości powyżej tej kwoty – sprawią, że banki mogą nie być zainteresowane wprowadzeniem umownych, dodatkowych gwarancji.

W BFG podjęto prace nad projektem kolejnej nowelizacji ustawy, których celem jest pełne dostosowanie polskiego systemu gwarantowania do przepisów Unii Europejskiej. Chodzi m.in. o wprowadzenie legalnych definicji „saldo dodatniego” i „niedostępności środków”, wyłączenie z gwarancji środków związanych z „praniem pieniędzy”, wprowadzenie obowiązku wyliczenia przez syndyka należnych deponentom kwot po dokonaniu potrąceń wzajemnych wierzytelności deponenta i banku oraz konieczności uzyskiwania przez Fundusz zezwolenia na przedłużenie okresu wypłat ponad podstawowy okres trzymiesięczny, a także obowiązku informowania o przynależności banku do systemu gwarantowania i jego zasadach.

Obowiązek informowania klientów banków o zasadach systemu gwarantowania depozytów należy do standardów Unii Europejskiej. Jest to istotny element zwiększenia społecznego zaufania do banków, kształtowania w społeczeństwie poczucia pewności, że gromadzone w bankach środki są bezpieczne, podnoszenia wiarygodności i umacniania stabilności systemu bankowego. Ważnym więc kierunkiem działalności BFG jest upowszechnianie informacji o polskim systemie gwarancyjnym. Badania Instytutu Pentor potwierdzają, że działania

promocyjne podejmowane w ostatnich dwóch latach zaczynają przynosić pierwsze efekty. Szczególnie pilna stała się potrzeba podjęcia takich działań w końcu 1999 r., aby na rynku usług bankowych nie wystąpiło masowe wycofywanie zgromadzonych przez deponentów środków, wynikające po pierwsze – z wygaśnięcia z dniem 1 stycznia 2000 roku dodatkowych (ponad kwotę gwarantowaną przez BFG) gwarancji Skarbu Państwa dla deponentów PKO bp, Banku Pekao S.A. i BGŻ S.A. (klienci tych banków korzystają więc obecnie z takich samych gwarancji jak deponenti pozostałych banków polskich, tym samym spełniono kolejny wymóg dyrektywy Unii Europejskiej) i po drugie – z obaw związanych z komputerowym problemem roku 2000. Na zlecenie BFG, Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor S.A. sprawdził stan wiedzy klientów banków o komputerowym problemie roku 2000. Badania wykazały, że niezależnie od prowadzonych w bankach prac służących właściwemu przygotowaniu systemów informatycznych, niemniej ważne są działania informacyjno-edukacyjne, uspokajające społeczeństwo. Kolejne badania sondażowe wykazały, że podejmowane działania przynoszą efekty. Sektor bankowy zaczęto postrzegać jako jeden z najbardziej odpornych na problem roku 2000 sektorów gospodarki. Usunięto więc realne, poważne zagrożenia. Zmiana daty nie zakłóciła funkcjonowania bankowych systemów informatycznych, a klienci nie wycofywali masowo pieniędzy z banków.

Gwarantowanie depozytów daje deponentom poczucie bezpieczeństwa środków gromadzonych w bankach i umacnia zaufanie do banków, a w efekcie skłania do szerszego korzystania z usług bankowych. Należy podkreślić, że od wprowadzenia systemu gwarancyjnego w żadnym banku nie wystąpiło zjawisko panicznego wycofywania pieniędzy w związku z plotkami o jego zagrożonej wypłacalności. Poczucie bezpieczeństwa może jednak skłaniać kierownictwa banków do podejmowania nadmiernego ryzyka. Skoro klienci banku, a więc i bank korzystają z ochrony, to może słabnąć poczucie odpowiedzialności za bezpieczeństwo depozytów, wzmagać się skłonność do ryzyka, zwiększać zjawisko hazardu moralnego w działalności bankowej. Przykłady takich działań ujawniły się również w minionym pięcioletciu. Zjawisko moralnego hazardu nie może być obojętne dla sektora bankowego, BFG, nadzoru bankowego i samych klientów banków. Problem ten wymaga pogłębionych studiów i wypracowania systemowego rozwiązania.

W wyniku strukturalnych przekształceń sektora bankowego (fuzje i przejęcia, upadłości najsłabszych banków, najczęściej niewiel-

kich kapitałowo) powstają banki większe, silniejsze kapitałowo. Konsekwencją tego procesu jest również koncentracja depozytów, co w połączeniu ze stopniowym podwyższaniem górnego poziomu gwarancji sprawia, że rosną zobowiązania gwarancyjne BFG wobec deponentów tych banków. Ponieważ banki są bardziej wrażliwe na upadłość niż inne podmioty, w gospodarce rynkowej nie można wykluczyć upadłości banków. Wydaje się jednak, że postępująca stabilizacja sektora bankowego sprawi, iż upadłości będą coraz rzadsze. Bardzo jednak prawdopodobne, że jeśli do upadłości banku dojdzie, Fundusz będzie potrzebował znacznie większych niż dotychczas środków na realizację gwarancji. Dobrą ilustracją tej tezy jest upadłość Banku Staropolskiego S.A. (rozmiary i zakres zobowiązań BFG z tego tytułu przekraczają łącznie wszystkie zrealizowane wcześniej wypłaty gwarancyjne). Fundusz musi być finansowo przygotowany na takie sytuacje, a banki powinny liczyć się z prawdopodobieństwem ich wystąpienia. W tym też świetle należałoby widzieć kwestię źródeł finansowania działalności Funduszu, którego szczególna użyteczność powinna się ujawniać w sytuacji, kiedy sektor bankowy mogą dotknąć zjawiska kryzysowe. Oczywiście wtedy, gdy sytuacja jest stabilna, a kondycja banków – dobra, umacnia się przekonanie, że stan taki jest trwały i niezmienny. BFG musi być jednak finansowo przygotowany na sytuację kryzysową w sektorze bankowym. Tego aspektu często się nie dostrzega. Dlatego zasobność finansowa BFG i jej źródła stają się jednym z zasadniczych zagadnień, które należy rozważać w pracach nad strategią Funduszu na najbliższe lata.

### **Działalność pomocowa BFG**

Od 1997 r. w działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nastąpiło wyraźne przemieszczenie punktu ciężkości w kierunku funkcji pomocowej. Nadal jednak ważnym zadaniem BFG pozostawało utrzymywanie stałej gotowości do sprawnego realizowania zadań związanych z gwarantowaniem depozytów.

Podstawowe warunki udzielania pomocy finansowej określa art. 20 ustawy o BFG. Sprawne i zgodne z ustawą wykonywanie tego zadania wymagało ustalenia regulacji i procedur, szczegółowo określających zasady, formy warunki i tryb działania Funduszu. Była to oczywista konieczność z uwagi chociażby na milionowe kwoty udzielanej pomocy. Chodziło więc o przejrzystość i jednoznaczność w działalności pomocowej Funduszu; dlatego też niezmiennie – od pierwszej

udzielonej pożyczki – działalność pomocowa Funduszu opiera się na następujących założeniach:

- ❖ przestrzeganiu zasady równości banków w dostępie do środków pomocowych oraz przejrzystości kryteriów i procedur przyznawania pomocy,
- ❖ możliwie szybkim stawianiu środków pomocowych do dyspozycji banku w celu minimalizowania strat,
- ❖ wspieraniu procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych przez udzielenie pomocy na przejęcie banku o zagrożonej wypłacalności przez bank silny ekonomicznie,
- ❖ mobilizowaniu wnioskodawców do poszukiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego w celu realizacji założeń programów naprawczych,
- ❖ zapewnieniu wysokiej ekonomicznie efektywności pomocy m.in. poprzez określenie w umowach o udzielenie pomocy konkretnych przedsięwzięć zmierzających do trwałego odzyskania wypłacalności,
- ❖ synchronizowaniu pomocy, która może być udzielona przez BFG zagrożonym bankom, z równoczesnym wsparciem ze strony Narodowego Banku Polskiego (np. w formie zmniejszenia obciążenia rezerwą obowiązkową), Ministerstwa Finansów (np. w formie odroczenia płatności podatku dochodowego) i banków zrzeszających banki spółdzielcze, które mogą włączyć się z pomocą finansową, wykorzystując środki funduszy pomocowych i solidarnościowych, jak też pomocą niefinansową, np. organizacyjną lub prawną.

Jednym z podstawowych zagadnień w działalności pomocowej o dużym znaczeniu praktycznym, wymagającym teoretycznego opracowania, było ustalenie metody i mierników oceny sytuacji „niebezpieczeństwa niewypłacalności banku”. Problematyce tej poświęcono jedno z seminariów BFG. Ostatecznie przyjęto, że ocena stanu niebezpieczeństwa niewypłacalności banku dokonywana jest przez Fundusz na podstawie kompleksowej analizy ekonomicznej, uwzględniającej zarówno skalę, jak i przyczyny trudności finansowych banków. Obejmuje ona badanie kształtowania się podstawowych wskaźników ekonomiczno-finansowych z uwzględnieniem specyfiki sektora banków komercyjnych i sektora banków spółdzielczych, w szczególności przy użyciu następujących mierników i ich wartości progowych:

- ❖ współczynnik wypłacalności (poniżej 7%),
- ❖ stosunek straty skumulowanej do sumy funduszy własnych podstawowych i uzupełniających (powyżej 30%),

- ❖ zwrot na aktywach ROA (poniżej 0,7 wartości średniej),
- ❖ stosunek należności zagrożonych od sektora niefinansowego i budżetowego do należności ogółem od sektora niefinansowego i budżetowego (powyżej 1,2 wartości średniej),
- ❖ wskaźnik obciążenia wyniku na działalności bankowej kosztami działania (powyżej 1,2 wartości średniej),
- ❖ przyrost rezerw celowych w stosunku do wyniku na działalności bankowej (powyżej 1,2 wartości średniej).

Ukształtowała się praktyka formułowania w uchwałach Zarządu BFG o przyznaniu bankom pomocy finansowej warunków, które banki muszą spełnić przed zawarciem umowy o udzielenie pomocy lub w trakcie jej trwania, np.:

- ❖ racjonalizacja kosztów ogólnych, w tym w szczególności kosztów osobowych,
- ❖ opracowanie programu działań mających na celu zmniejszenie wskaźnika udziału kosztów działalności banku w kosztach całkowitych do wielkości przeciętnej dla danego sektora banków,
- ❖ podjęcie działań zmierzających do pozyskania dodatkowych funduszy/kapitałów lub klientów,
- ❖ opracowanie rachunku opłacalności funkcjonowania oddziałów banku, restrukturyzacji zatrudnienia i obniżenia kosztów działania.

Zobowiązanie banków do realizacji tych warunków ma na celu wymuszenie niezbędnych zmian strukturalnych, które jednocześnie powinny zwiększać możliwości realizacji przyjętych programów naprawczych.

Dotychczas Fundusz udzielił pomocy na łączną kwotę blisko 1 mld zł, w tym bankom komercyjnym udzielono 22 pożyczki (6 na przywrócenie wypłacalności i 16 na przejęcie banków znajdujących się w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności), natomiast bankom spółdzielczym 44 pożyczki (27 na usunięcie niewypłacalności i 17 na przejęcie innych banków).

Katalog dopuszczonych prawem form działalności pomocowej, początkowo ograniczony do pożyczek, gwarancji i poręczeń, w 1999 roku został wzbogacony o obrót wierzytelnościami nabywanymi od banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności.

Zwrotna pomoc finansowa udzielana bankom charakteryzuje się wysoką efektywnością. Finansowym jej rezultatem jest nie tylko ochrona środków gwarantowanych, lecz również nie objętych gwaran-

cjami depozytów podmiotów niefinansowych i budżetów samorządowych ponad kwoty gwarantowane przez Fundusz oraz depozytów banków, innych instytucji finansowych i Skarbu Państwa. W przypadku upadłości banku dochodzenie roszczeń na drodze zwykłego postępowania jest długotrwałe i często, ze względu na brak środków, niemożliwe byłoby ich wyegzekwowanie z masy upadłości. Można więc powiedzieć, że pomoc BFG zapobiega całkowitej bądź częściowej utracie środków nie objętych gwarancją Funduszu. W minionych latach pomoc w łącznej kwocie 1 mld zł przyczyniła się do uratowania środków klientów banków w wysokości 16 326 mln zł. Kwota udzielonej pomocy była ponadjedenastokrotnie niższa niż wysokość środków gwarantowanych w bankach upadłych, które to środki musiałyby być ciągnięte z banków na wypłaty gwarancyjne i pięciokrotnie niższa niż wysokość środków nie podlegających gwarancjom BFG. Istotne są również korzyści udzielonej pomocy o szerszym niż tylko finansowym wymiarze. Zostały utrzymane placówki bankowe i miejsca pracy, ważne dla lokalnej gospodarki i społeczności. Zapobieżenie upadłości usuwa prawdopodobne zagrożenia dla deponentów i kredytobiorców oraz obniża ryzyko załamania lokalnej gospodarki. Ważny jest również efekt psychologiczny. Działalność pomocowa oprócz bezpośredniego celu – zapobiegania upadłości, zwiększa zaufanie społeczeństwa do instytucji bankowych, przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa środków lokowanych przez ludność i podmioty gospodarcze w bankach, co pośrednio wpływa na wzrost skłonności do oszczędzania. Istotną korzyścią jest również w przypadku przejęcia jednostek słabych przez banki silne ogólna poprawa organizacji i zarządzania, wdrażanie lepszych procedur i nowych technologii stosowanych w bankach przejmujących, co uwidaczniało się poprawą jakości świadczonych usług bankowych. Coraz większą rolę w kształtowaniu zdolności finansowej BFG do udzielania pomocy bankom odgrywają spłaty rat pożyczek udzielonych w latach 1996–1999; np. w 1999 r. spłaty rat kapitałowych wyniosły 46,2 mln zł, a w następnych latach kwoty te będą rosły.

W miarę rozwoju działalności pomocowej nabiera znaczenia wykonywanie ustawowego obowiązku kontroli banków, które uzyskały pomoc finansową Funduszu. Kontrola odbywa się w formie monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej i kontroli bezpośredniej banków.

Monitorowanie przeprowadza się na podstawie przekazywanych przez banki sprawozdań miesięcznych (tych samych, które przekazuje

się do NBP) oraz sprawozdań kwartalnych z realizacji programów naprawczych. Jego celem jest ocena sytuacji banków korzystających z pomocy Funduszu, zwłaszcza analiza wyników ekonomicznych w stosunku do wielkości założonych w programach postępowania naprawczego. Wyniki monitorowania są podstawą oceny prawidłowości i efektywności wykorzystania pomocy oraz prawidłowości realizacji programu naprawczego, a także służą do ustalania kwartalnych planów kontroli oraz kontroli doraźnych w siedzibach banków.

Przedmiotem kontroli bezpośredniej w bankach korzystających z pomocy jest ocena:

- ❖ prawidłowości wykorzystania pomocy, zabezpieczenia zwrotu pomocy i efektywności wykorzystania środków uzyskanych w ramach zwrotnej pomocy finansowej,
- ❖ stopnia realizacji programu postępowania naprawczego,
- ❖ stopnia poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku,
- ❖ sytuacji ekonomiczno-finansowej banków, które otrzymały pomoc na przejęcie innych banków,
- ❖ realizacji warunków dodatkowych określonych w umowach pomocy.

W trakcie kontroli analizie poddaje się również główne obszary działania banków (działalność depozytowa i kredytowa, fundusze własne, planowane inwestycje i plany łączeniowe banków, organizacja i procedury banku, w tym funkcjonowanie kontroli wewnętrznej). Ocenie efektywności działania sanowanego banku służy zasada badania w trakcie kontroli wykonania przez bank planowanych wyników z wyłączeniem dochodów uzyskanych z pomocy zewnętrznej.

W dotychczas przeprowadzonych kontrolach nie stwierdzono w żadnym banku niezgodnego z umowami wykorzystania środków pomocowych, jak również bezpośredniego zagrożenia spłaty pożyczki. W części kontrolowanych banków odnotowano natomiast niewykonanie zadań – z przyczyn zależnych i niezależnych od banków – zawartych w programach naprawczych. Kontrole kończą się wystąpieniami pokontrolnymi kierowanymi do banków, zawierającymi wnioski i zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i podniesienie efektywności działalności banków. Realizacja zaleceń jest monitorowana miesięcznie na podstawie sprawozdań oraz rozliczana w toku ponownej kontroli bezpośredniej.

Na uwagę zasługują doświadczenia Funduszu uzyskane w toku pełnionej od 1998 r. funkcji kuratora nadzorującego wykonanie pro-



gramu naprawczego jednego z dużych banków spółdzielczych, który uzyskał pożyczkę BFG na samodzielną sanację. W banku dokonał się wyraźny postęp w sferze jego organizacji (uporządkowanie wewnętrznych procedur i regulacji, wdrożenie profesjonalnych analiz ryzyka działalności bankowej, rentowności produktów i placówek banku). Wymuszona została również dyscyplina w zakresie kosztów działania banku. Zasadnicze znaczenie dla pomyślnej realizacji programu naprawczego miało doprowadzenie przez kuratora do zmiany składu zarządu banku. Pod nowym kierownictwem bank osiąga korzystne wyniki ekonomiczno-finansowe.

Doświadczenia Funduszu wynikające z pełnionej funkcji kuratora, jak również z analizy przyczyn upadłości banków, jednoznacznie dowodzą, że jednym z najważniejszych czynników decydujących o rozwoju lub upadku banku jest jakość kadry zarządzającej. Doświadczenia w wykonywaniu funkcji kuratora przekonują co do możliwości szerszego wykorzystania tej formy w ramach działalności pomocowej Funduszu.

### **System gromadzenia i analizy informacji o bankach**

Komplementarny do ustawowych zadań gwarantowania depozytów i udzielania pomocy bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności jest obowiązek Funduszu gromadzenia i analizy informacji o bankach. Stworzony w BFG system informacyjno-informatyczny służy wspomaganie procesu decyzyjnego władz Funduszu. System ten obejmuje analizy sytuacji gospodarki narodowej i analizy sytuacji sektora bankowego, zwłaszcza identyfikowanie banków w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. W ramach systemu określano również środki finansowe zapewniające wypłaty gwarantowanych depozytów w sytuacji upadłości banków oraz wielkości funduszu na udzielanie pomocy finansowej bankom.

Wymienione zadania realizuje się przy wykorzystaniu różnorodnych narzędzi analitycznych. Część z nich została opracowana w BFG, np. system wczesnego ostrzegania, na podstawie którego następuje identyfikacja banków o zagrożonej wypłacalności. W ten sposób wyodrębnione banki poddaje się bardziej wnikliwej obserwacji i analizie. Innym narzędziem jest wdrożony w 1999 r. zintegrowany System Informowania Kierownictwa, zapewniający organom Funduszu periodyczne raporty, zawierające zasadnicze informacje o działalności Funduszu oraz sytuacji banków.

Nowa Rada Funduszu, której kadencja rozpoczęła się w lipcu 1999 r., potwierdziła potrzebę kontynuowania – organizowanych od 1997 r. – seminariów BFG. Stały się one ważnym forum wymiany myśli teoretycznej i doświadczeń w dziedzinie tworzenia warunków stabilności sektora bankowego, w tym zwłaszcza w zakresie gwarantowania depozytów i zapobiegania upadłości banków. Rada podjęła również decyzję o kontynuacji wydawania kwartalnika „Bezpieczny Bank”.

\* \* \*

Doświadczenia minionego pięciolecia upoważniają do stwierdzenia, że sprawdziła się przyjęta formuła równoległego połączenia w działalności Funduszu dwóch bardzo istotnych funkcji, a mianowicie funkcji gwarancyjnej, związanej z zabezpieczeniem wypłat szeroko rozumianych depozytów bankowych w przypadku upadłości banku oraz funkcji pomocowej, sprowadzającej się do wspierania banków w przypadkach powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o BFG należy uznać za konstrukcję oryginalną. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają na twierdzenie, że połączenie funkcji gwarancyjnej z funkcją pomocową jest udane i skuteczne. Potwierdził się bowiem substytucyjny charakter działalności pomocowej wobec gwarantowania depozytów. Polega on nie tylko na ratowaniu banków przed upadłością, a więc koniecznością wypłat gwarancyjnych. Przypomnienia bowiem wymaga przewidziany w ustawie o BFG mechanizm wykorzystywania funduszy własnych BFG (w pierwszej kolejności funduszu pomocowego) w przypadku niewystarczających środków z utworzonych przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych na realizację wypłat gwarancyjnych deponentom upadłych banków.

Zmiany jakie dokonały się w ostatnich latach w polskim systemie bankowym i szerzej w systemie finansowym, zwłaszcza strukturalne i własnościowe przekształcenia banków, zwiększający się udział i rola banków zagranicznych w tych systemach, powodują konieczność nowego spojrzenia na cele, funkcje i zadania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w najbliższych latach. Wydaje się, że np. nie byłaby uzasadniona teza o ograniczeniu lub rezygnacji z działalności pomocowej. Jej dotychczasowa wysoka efektywność, jak też substytucyjny charakter w stosunku do gwarantowania depozytów skłaniają raczej do rozważań co do takiego sposobu obciążenia banków z tego tytułu,

który byłby dla systemu bankowego w danych warunkach jak najmniej dolegliwy. Nie wyklucza to jednak dyskusji nad rozszerzeniem form działalności pomocowej (np. wzorem hiszpańskich doświadczeń dopuszczenie możliwości przejmowania przez BFG banków i ich sanacja a następnie sprzedaż). Realizacja wypłat gwarancyjnych deponentom upadłego ostatnio Banku Staropolskiego S.A., ze względu na bezprecedensową w dotychczasowej działalności Funduszu skalę i już obecnie rysujące się w związku z tym problemy techniczne i organizacyjne, zapewne przyniesie kolejne doświadczenia i umożliwi sformułowanie wniosków dotyczących zmian legislacyjnych, których celem byłoby wzmocnienie i uelastycznienie działalności gwarancyjnej.

Fundusz dysponuje doświadczoną, wysoko kwalifikowaną kadrą, sprawdzonymi w praktyce procedurami postępowania i elastyczną strukturą wewnętrznej organizacji. Ma atuty, które można wykorzystać do nowych zadań na rzecz nie tylko sektora bankowego, ale także innych instytucji systemu finansowego. Nowe obszary działalności Funduszu mogą wynikać ze zbliżającej się integracji Polski z Unią Europejską. Tę okoliczność należałoby również uwzględnić w pracach nad określeniem strategicznych zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na najbliższe lata. Jedno wszakże należy zdecydowanie podkreślić – polski system gwarantowania depozytów rozpoczął swe funkcjonowanie niemal w tym samym momencie, w którym upływał termin na wprowadzenie w państwach Unii Europejskiej minimalnych rozwiązań przyjętych przez dyrektywę z 1994 roku. Dokonane nowelizacje ustawy o BFG, mające na celu zarówno usprawnienie działania systemu, jak i jego dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej doprowadziły do dużej zbieżności istotnych elementów systemu do konstrukcji przyjętych w dyrektywie Rady Wspólnot 94/19/EEC z 30 maja 1994 roku.

## **UCHWAŁA NR 31/99 RADY BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO**

z dnia 15 listopada 1999 r.

**w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej na 2000 rok określającej wysokość funduszy ochrony środków gwarantowanych tworzonych przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania.**

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 133, poz. 654, z 1997 r. Nr 24, poz. 119, Nr 79, poz. 484, Nr 85, poz. 538, Nr 88, poz. 554 i Nr 140, poz. 940, z 1998 r. Nr 108, poz. 685 i Nr 162, poz. 1121 oraz z 1999 r. Nr 40, poz. 399) oraz § 15 ust. 2 i 3 statutu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. Nr 21, poz. 113 oraz z 1997 r., Nr 126, poz. 808), Rada Funduszu uchwała, co następuje:

### **§ 1.**

Ustala się na 2000 rok stawkę procentową określającą wysokość funduszy ochrony środków gwarantowanych, tworzonych przez podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania, w wysokości 0,4% sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku (zrzeszeniu regionalnym) na wszystkich rachunkach, stanowiącą podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

### **§ 2.**

Podmioty, o których mowa w § 1, obowiązane są utworzyć – na zasadach określonych w art. 25 i art. 26 ustawy o BFG – fundusz ochrony środków gwarantowanych na rok 2000 w dniu 3 stycznia 2000 r. według stanu środków, o których mowa w § 1, za październik 1999 r.

### **§ 3.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Rada  
Bankowego Funduszu Gwarancyjnego