



BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

*30 lat na straży bezpieczeństwa
finansowego Polaków*

1995-2025





BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

30 lat na straży bezpieczeństwa
finansowego Polaków

1995–2025



BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

30 lat na straży bezpieczeństwa
finansowego Polaków

1995–2025

Warszawa 2025

Redakcja merytoryczna: Jan Szambelańczyk i Ewa Kulińska-Sadłocha

Opracowanie redakcyjne i korekta
Hanna Januszevska

© Copyright by Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Warszawa 2025

ISBN 978-83-8017-600-3



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Druk i oprawa:
Sowa Sp. z o.o.
ul. Raszyńska 13,
05-500 Piaseczno
www.sowadruk.pl

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	6
Powstanie i rozwój Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	8
Gwarantowanie depozytów	34
Działalność pomocowa	62
Działalność w zakresie przymusowej restrukturyzacji	72
Działalność analityczna	92
Finansowanie działalności	106
Współpraca międzynarodowa	120
Spółeczny wizerunek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	135
Działalność informacyjno-promocyjna	135
Czasopismo „Bezpieczny Bank”	144
Konkurs na prace doktorskie i dyplomowe	150
Postrzeganie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez interesariuszy zewnętrznych	153
Przesłanki i założenia reformy systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej	176
Reforma systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej w opiniach przedstawicieli zagranicznych instytucji bezpieczeństwa finansowego	196
Przeszłość i przyszłość Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	221
Synteza 30-lecia	221
Strategia 2030	225

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

z ogromną satysfakcją oddajemy w Państwa ręce publikację przygotowaną z okazji trzydziestej rocznicy powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – instytucji, która od 1995 roku nieprzerwanie stoi na straży bezpieczeństwa środków powierzonych przez deponentów polskim bankom, a od 2013 r. również SKOK-om.

Trzy dekady działalności Funduszu to czas nieustannego rozwoju, dostosowywania się do zmieniającego się otoczenia finansowego, legislacyjnego i gospodarczego – zarówno w Polsce, jak i w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej. To również czas budowania zaufania obywateli do systemu bankowego oraz aktywnego wspierania stabilności finansowej państwa.

W niniejszej publikacji pragniemy przedstawić drogę, jaką przeszedł Bankowy Fundusz Gwarancyjny – od pierwszych lat budowy fundamentów polskiego systemu gwarantowania depozytów, przez rozwój działalności pomocowej, analitycznej i finansowej, aż po aktywne uczestnictwo w międzynarodowej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa finansowego. Szczególną uwagę poświęcamy także kluczowemu wymiarowi naszej działalności – prowadzeniu przymusowej restrukturyzacji banków. W tej dziedzinie Bankowy Fundusz Gwarancyjny stał się jedną z najbardziej doświadczonych instytucji na świecie.

Wskazujemy również na znaczącą rolę Funduszu w budowaniu społecznego wizerunku sektora bankowego, poprzez działania informacyjne, edukacyjne oraz promocyjne. Doświadczenia z przeszłości wzbogacamy o społeczne postrzeganie działalności BFG. Wreszcie prezentujemy przesłanki i założenia

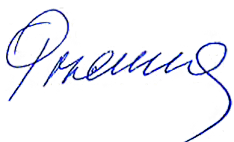
reformy systemu gwarantowania w Unii Europejskiej. Z dumą prezentujemy także głosy przedstawicieli zagranicznych instytucji bezpieczeństwa finansowego, którzy podzielili się z nami refleksjami na temat przyszłości systemów gwarantowania depozytów.

Trzydziestolecie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego skłania do podsumowań, ale i do wytyczania ambitnych celów na przyszłość. Dlatego też w niniejszej publikacji przedstawiamy zarys strategii Funduszu do roku 2030 – dokumentu, który będzie wyznaczał kierunki naszych dalszych działań w zmieniającym się świecie finansów.

Serdecznie dziękujemy wszystkim, którzy na przestrzeni tych lat przyczynili się do rozwoju Funduszu: pracownikom, współpracownikom, przedstawicielom instytucji publicznych i sektora finansowego, a także naszym partnerom zagranicznym. Wspólny wysiłek i zaangażowanie umożliwiły budowę instytucji nowoczesnej, odpowiedzialnej i gotowej do dalszego wspierania stabilności systemu finansowego.

Traktując księgę 30-lecia jako przypomnienie drogi jaką przeszedł Fundusz, będąc strażnikiem bezpieczeństwa i stabilności polskiego sektora finansowego, dziękujemy wszystkim, którzy przyczynili się do przygotowania tej publikacji, a zwłaszcza autorom z Biura Funduszu i ekspertom zewnętrznym współpracującym od lat z BFG.

Życzymy Państwu inspirującej lektury.



Katarzyna Przewalska
Przewodnicząca Rady

Bankowego Funduszu Gwarancyjnego



Maciej Szczesny
Prezes Zarządu

Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

POWSTANIE I ROZWÓJ DZIAŁALNOŚCI BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

W świetle doświadczeń, a zwłaszcza negatywnych konsekwencji kryzysów bankowych dla systemów społeczno-ekonomicznych w XX i XXI wieku, działalność instytucji gwarantowania depozytów niemal we wszystkich krajach świata o rozwiniętym rynku finansowym jest prawnie usankcjonowana. Historycznie, pierwszą instytucją gwarancyjną była Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), powołana do życia w USA w 1933 r. w reakcji na tysiące upadłości banków, jakie miały miejsce w latach 20. i początku lat 30. XX wieku¹. Powołanie FDIC zapoczątkowało nowe podejście do kwestii ochrony depozytów klientów i stabilności całego systemu bankowego w USA. Znajdowało też naśladowców w innych krajach, szczególnie w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa depozytów bankowych lub niewypłacalności banków². Systemy gwarantowania depozytów, choć w niejednakowej formule instytucjonalno-własnościowej, stały się współcześnie trwałym i powszechnym ogniwem sieci bezpieczeństwa finansowego. Obecnie coraz rzadziej można spotkać zwolenników koncepcji dyscypliny rynkowej jako metody stabilizowania sektorów bankowych. Jednak zdecydowanie dominuje nurt ochrony, zwłaszcza nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Ochrony przed negatywnymi skutkami upadłości instytucji kredytowych i konsekwencji takich upadłości dla sprawnego funkcjonowania gospodarek w systemach ekonomicznych. Dowodem tego jest m.in. ustawodawstwo narodowe czy ugrupowań międzynaro-

¹ FDIC, *What we do*, <https://www.fdic.gov/about/what-we-do/> (dostęp 1.05.2025).

² *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, PWE, Warszawa 2002.

dowych obligujące do ustanawiania uznanych przez dane państwo systemów gwarantowania depozytów, a ostatnio także odpowiedniego zabezpieczenia procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*)³ obejmujących nie tylko instytucje monetarne.

Gwarantowanie depozytów wywodzi się m.in. z dualnego charakteru przedsiębiorstwa bankowego, którego funkcja celu polega na maksymalizacji zysku lub wartości rynkowej. Jednocześnie w doktrynie bankowi przydawano cechy instytucji zaufania publicznego. Ten dualizm banku wynika z jednej strony ze specyfiki pośrednictwa finansowego (w tym „kruchości banków”), jak i z roli, jaką system bankowy pełni w finansach i funkcjonowaniu całej gospodarki⁴. Można także dodać kolejną przesłankę, jaką jest aksjologia ochrony konsumenta w relacji z profesjonalnym podmiotem rynkowym. Parafrazując charakterystykę wzorcowego systemu bankowego J.E. Stiglitz’a, uwzględniającego instytucję gwarantowania depozytów⁵, można stwierdzić, że między efektywnością a bezpieczeństwem w bankowości nie ma sprzeczności; albo będą występowały oba te dobrodziejstwa, albo żadne. Dowodzą tego działania interwencji organów sieci bezpieczeństwa finansowego podejmowane w sytuacjach zagrożenia stabilności sektora⁶.

* * *

W 2025 roku mija 30 lat od utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) w Polsce, co stanowi asumpt do przywołania ludzi, procesów i zdarzeń, które stanowią kawałek historii ogranicznie związanych z transformacją systemową

³ Zob. *Akty prawne*, https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/akty-prawne/ (dostęp 1.05.2025).

⁴ Ze względu na charakter tego opracowania nie rozwija się kwestii systemu finansowego zorientowanego bankowo czy kapitałowo, choć od początku XXI wieku wyraźne są symptomy ograniczania pozycji banków w następstwie rozwoju alternatywnych kanałów pośrednictwa finansowego.

⁵ J.E. Stiglitz, B. Greenwald, *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, UK 2003.

⁶ Dowodzi tego analiza powoływania instytucji gwarantowania depozytów na świecie. *Systemy gwarantowania depozytów na świecie*, Część II, w: *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, red. W. Baka, PWE, Warszawa 2005, s. 185–450. Podobnie pod presją ryzyka runu na banki przyjmowano regulacje podwyższające poziom gwarantowania w trakcie globalnego kryzysu finansowego w pierwszej dekadzie XXI w., organizowano programy ratunkowe z udziałem środków publicznych, a następnie intensywnie rozwijano obligatoryjną sieć bezpieczeństwa o rozwiązywania restrukturyzacyjne czy uporządkowanej likwidacji, koncepcje TLAC (ang. *total loss absorbing capital*) czy MREL (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*), wreszcie w 2023 w USA wprowadzono *ad hoc* pełną gwarancję dla depozytów w okresie kryzysu banków Zachodniego Wybrzeża.

w Polsce po 1989 r. Współcześnie – co dość naturalne – infrastruktura regulacyjna, materialna, finansowa, proceduralna działalności BFG jest znakomicie bardziej zaawansowana niż w początkach funkcjonowania. Niemniej jednak trzy dekady działalności Funduszu to nie tylko infrastruktura, lecz także – a może nawet przede wszystkim – ludzie, których kwalifikacje, zaangażowanie, a nie rzadko przekraczająca zwykłą miarę odwaga, przyczyniały się do pokonywania problemów czy wychodzenia z kryzysów, jakie, zwłaszcza w pierwszej dekadzie istnienia, stawały przed BFG.

Okoliczności powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Kardynalnym założeniem transformacji systemowej w Polsce z początku lat 90. XX w. było radykalne ograniczenie roli państwa w sektorze bankowym z jednoczesnym stworzeniem warunków do konkurencji pomiędzy bankami. Z Narodowego Banku Polskiego (NBP) wydzielono 9 banków komercyjnych, a także sprzyjano powstawaniu nowych banków komercyjnych. Stąd u progu transformacji polski system bankowy tworzyło 13 banków z kapitałem państwowym, Bank Gospodarki Żywnościowej spełniający funkcję centrali organizacyjno-finansowej dla ca 1662 banków spółdzielczych oraz Łódzki Bank Rozwoju S.A. Natomiast uchwalenie *ustawy z dnia 31 grudnia 1989 – Prawo bankowe* oraz *ustawy z dnia 31 grudnia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim* stworzyło ramy prawne do utworzenia dwustopniowego systemu bankowego z oddzielnym od komercyjnej działalności bankowej i niezależnym Narodowym Bankiem Polskim⁷. Liberalna polityka licencyjna i niskie wymogi kapitałowe doprowadziły do tego, że w okresie trzech lat liczba banków komercyjnych zwiększyła się do osiemdziesięciu czterech (tabela 1).

Radykalne zmiany warunków gospodarowania oraz prowadzenie działalności bankowej bez odpowiednich regulacji ostrożnościowych przy niskiej kapitalizacji banków, zatrudnianie kadr nieprzygotowanych do świadczenia usług bankowych w konkurencyjnym środowisku, patologia transformacyjna, w tym zachowania nielegalne lub przestępcze, niestety także z pomocą profesjonalnych doradców prawnych klientów – szybko generowały straty na działalności. Już w 1993 r. w polskim sektorze bankowym ujawniły się symptomy kryzysu bankowego, zwłaszcza zaś znaczne pogorszenie jakości portfeli

⁷ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, PWE, Warszawa 1999, s. 86.

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

Lata	Nowe licencje bankowe ^{a)}	Liczba działających banków komercyjnych
1989	8	18
1990	45	40
1991	17	72
1992	6	84
1993	1	84
1994	1	79
1995	7	75

^{a)} Po 1995 roku nowe licencje bankowe były wyjątkiem, a nowi właściciele przejmowali lub nabywali już działające instytucje kredytowe, co było podstawowym założeniem polityki licencyjnej KNB/KNF, a jednocześnie pozwalało sanować banki znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej.

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

kredytowych (w tym ze stosunkowo wysokim udziałem kredytów straconych) oraz niedostateczny poziom kapitałów własnych banków⁸. W tych warunkach szybko rosło ryzyko upadłości banków⁹.

Warto przypomnieć, że nowe prawo bankowe z 1989 r. utrzymało tzw. gwarancje Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności zgromadzonych w bankach państwowych oraz tych, które korzystały z takiego przywileju przed rokiem 1989¹⁰. W ten sposób doszło do formalnego podziału banków w Polsce na te z pełnymi gwarancjami Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności i te bez takiej ochrony. Pomimo zmian przepisów rozszerzających gwarancje Skarbu Państwa w sektorze banków spółdzielczych

⁸ „Kiedy upadł Bank Spółdzielczy w Śremie [...] okazało się, że tam powstała pustynia, gospodarczo spalona ziemia”. Wkłady oszczędnościowe ludności w pełnej kwocie zostały wypłacone klientom przez NBP, ale pozostałe środki na rachunkach nie korzystały z gwarancji Skarbu Państwa. *Przedsiębiorczość bankowa jest oparta na zaufaniu. Rozmowa z Krzysztofem Pietraszkiewiczem*, w: *Reforma polskiego systemu bankowego w latach 1987–2004 we wspomnieniach jej twórców*, red. P. Aleksandrowicz, A. Fandrejewska-Tomczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 165.

⁹ W 1993 r. kredyty zagrożone stanowiły 30% portfela kredytowego brutto. Ponad połowa należności zagrożonych to były kredyty zaliczone do kategorii „stracone”. Ibidem, s. 175.

¹⁰ M. Grzybowski, *Geneza powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Główne etapy jego tworzenia*, w: *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, op. cit., s. 30–31.

w 1994 r., sytuacja dualizmu gwarancyjnego osłabiała pozycję nowo utworzonych banków i narażała depozyty ich klientów. W tych warunkach banki bez gwarancji starały się pozyskiwać pieniądze od klientów, stosując wyższe oprocentowanie depozytów, co w konsekwencji prowadziło do obniżania rentowności lub udzielania kredytów klientom bardziej ryzykownym, akceptującym wyższe koszty finansowania. W systemie pośrednictwa finansowego wyższe wskaźniki NPL kredytów zagrożonych (ang. *none performing loans*) generowały straty na działalności, a nawet zagrożenia wypłacalności, co obniżało bezpieczeństwo depozytów.

Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków wprowadziła instytucję bankowego postępowania ugodowego, publiczną sprzedaż wierzytelności bankowych, przejmowanie przez banki udziałów w państwowych przedsiębiorstwach w zamian za złe kredyty, a także dokapitalizowanie państwowych banków zaangażowanych w proces restrukturyzacji zadłużenia przedsiębiorstw. W ramach dokapitalizowania dziesięć banków otrzymało długoterminowe obligacje skarbowe o wartości 4,7 mld zł (po denominacji), co spowodowało wzrost funduszy własnych całego sektora bankowego do 9,5 mld zł na koniec 1994 r.

Wdrażanie reformy i polityka ograniczania udziału banków państwowych w krajowym systemie bankowym, w sytuacji gwałtownego wzrostu ryzyka destabilizacji nowych banków prywatnych, skłoniły decydentów do przyjęcia rozwiązania ograniczającego negatywne konsekwencje dualizmu gwarancyjnego. Pierwsze projekty ustawowej ochrony klientów banków spotykały się z krytyką polityków w parlamencie, którzy, nie znając specyfiki funkcjonowania rynku bankowego w warunkach transformacji, eksponowali przede wszystkim aspekty aferalne i nie chcieli zgodzić się na instytucjonalną ochronę przestępczego wyprowadzania pieniędzy z banków¹¹. Uchwałą Sejmu w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 r., Prezes NBP został uprawniony do gwarantowania depozytów osób fizycznych do równowartości w złotych 1.000 ECU – w pełnej kwocie depozytu, a w przedziale ponad 1.000 ECU do 3.000 ECU – w kwocie 90% wartości depozytu. Niemniej jednak, już od 1993 roku dyskutowano o stworzeniu sieci bezpieczeństwa systemu bankowego, w tym utworzenie instytucji gwarancyjnej dla wszystkich banków w Polsce.

¹¹ *Przedsiębiorczość bankowa jest oparta na zaufaniu*, op. cit., s. 165.

Początki działalności BFG

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest ustawowo umocowanym uczestnikiem sieci bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce, a jego działalność przyczynia się do utrzymania stabilności oraz kształtowania zaufania obywateli do systemu bankowego. Ustawowym celem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (Fundusz) jest „podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, prowadzenie przymusowej restrukturyzacji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Central Counterparty Clearing House (CCP)¹².

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Ustawa) została uchwalona 14 grudnia 1994 r., zaledwie po 6 miesiącach od uchwalenia przez Parlament Europejski i Radę *Dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów bankowych* (Dyrektywa 94/19/EEC). Jednak, co istotne, nie była ona prostym odwzorowaniem regulacji Wspólnot Europejskich, choć główne zasady zostały uwzględnione. Zasadniczą różnicę stanowiła funkcja udzielania pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności, czego Dyrektywa nie przewidywała¹³. Odpowiadało to w zasadzie modelowi *risk minimizer*, pozwalając Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu na wybór sposobu rozwiązania kryzysu w banku albo poprzez wypłatę uprawnionym deponentom ich środków znajdujących się na rachunkach bankowych do wysokości określonej w Ustawie, albo przez udzielenie pomocy finansowej, w praktyce wyłącznie w formie pożyczki na warunkach korzystniejszych od rynkowych. Różnice oprocentowanie rynkowego i preferencyjnej pożyczki, wraz z innymi ułatwieniami regulacyjnymi, pozwalały odpracować

¹² CCP (centralny kontrahent) to podmiot prowadzący rozliczenia transakcji zawieranych w instrumentach kasowych (np. akcje, obligacje, prawa poboru, prawa do akcji, kwity depozytowe, certyfikaty inwestycyjne) i derywatach (np. kontrakty terminowe, opcje, swapy) w obrocie zorganizowanym (rynek regulowany, alternatywny system obrotu) oraz transakcji zawieranych poza obrotem zorganizowanym (OTC) np. forwardy na stopę procentową (FRA), swapy stopy procentowej (IRS), overnight index swaps, basis swaps. CCP są istotnym elementem systemu finansowego, ponieważ zarządzają znaczną częścią ryzyka kontrahenta oraz stanowią łącznik między wieloma bankami i innymi kontrahentami finansowymi.

¹³ W roku uchwalania Ustawy o BFG Polska nie była członkiem EEC i nie była zobowiązana do bezpośredniego stosowania dyrektyw wspólnotowych.



Tymczasowa siedziba BFG w budynku Uniwersalu w Warszawie ul. Marszałkowska

straty (pomoc nie mogła być wyższa niż równowartości środków gwarantowanych)¹⁴, a spłaty pożyczki zwiększały fundusz BFG.

Ustawa stanowiła, że BFG nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów Prawa budżetowego (art. 44), co było później przedmiotem kontrowersji w ocenie jego natury prawnej¹⁵, a ostatecznie wymagało interwencji ustawodawcy poprzez zmianę artykułu Ustawy w brzmieniu „Ban-

kowy Fundusz Gwarancyjny nie jest państwowym funduszem celowym ani państwową osobą prawną”, aby w jednej z kolejnych nowelizacji uchwalić, że „Fundusz nie jest państwową osobą prawną i nie jest jednostką sektora finansów publicznych”. Pierwotne wyposażenie kapitałowe Funduszu zgodnie z art. 45 Ustawy stanowiły wpłaty NBP i Ministra Finansów po 50 mln zł.

Ustawa z 1994 r. liczyła 49 artykułów i zajmowała tylko 8 stron tekstu Dziennika Ustaw, zaś jednolity tekst obowiązującej ustawy ogłoszony przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 lutego 2024 r.¹⁶ zajmuje 165 stron i liczy 389 artykułów¹⁷. Porównanie Ustawy z 1994 r. i aktu-

¹⁴ Rozwiązanie polegające na możliwości udzielaniu pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności przez BFG ze środków tworzonych z wpłat banków uczestników systemu gwarancyjnego miało wielu przeciwników w Polsce, a także było krytykowane później przez agendy UE.

¹⁵ Interesujące analizy tego problemu zawiera opracowanie: M. Grzybowski, *Geneza powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, op. cit., s. 44–48.

¹⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2024 poz. 487, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000487> (dostęp: 01.05.2025)

¹⁷ *Tout proportions gardees* nowa ‘konstytucja’ BFG jest prawie 16-krotnie obszerniejsza, a liczba artykułów przekracza 8-krotność artykułów z Ustawy o BFG z 1994 r. Jest to wysoce specjalistyczna ustawa, której zrozumienie przez niespecjalistów, pomimo bardzo obszernego usta-

alnie obowiązującej świadczy, że normatywny status BFG, po 30 latach działalności, odzwierciedla zaawansowanie doktryny odnośnie do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, obejmuje znacznie szerszy zakres działalności (zarówno podmiotowo jak i funkcjonalnie), a także wymaga wysoce specjalistycznych kompetencji i zaawansowanej infrastruktury informacyjnej dla realizacji celów, funkcji i zadań określonych przepisami. Biorąc pod uwagę, że obowiązujący tekst ustawy uwzględnia ponad 25 lat doświadczeń krajowych i zagranicznych w materii gwarantowania depozytów i restrukturyzacji



W latach 1996–1998 siedzibą BFG były pomieszczenia w Pałacu Kultury zwolnione przez BRE Bank S.A.

podmiotów rynku finansowego, odzwierciedla kilkuletni dorobek debat i analiz specjalistycznych gremiów międzynarodowych zajmujących się zagadnieniami stabilności (szczególnie po globalnym kryzysie finansowym – GKF), implementuje przepisy szeregu dyrektyw UE – można uzmysłowić sobie złożoność wyzwań, przed jakimi stanęły organy BFG w 1995 roku. Przede wszystkim dlatego, że ekspresowe tempo uchwalenia ustawy w brzmieniu z 14 grudnia 1994 r. powodowało, że miała ona bardzo ramowy charakter, a jednocześnie dotyczyła zagadnień, które w krajowym ustawodawstwie nie miały precedensów. Po drugie, w świetle zagrożeń, a wręcz przypadków niewypłacalności banków, zwłaszcza w sektorze spółdzielczym, konieczne były instrumenty odpowiedniej interwencji ograniczającej utratę zaufania deponentów do banków. W szczególności chodzi o opracowanie zasad, warunków i trybu realizacji gwarancji czy udzielania pomocy finansowej bankom w sytuacji absolutnego braku infrastruktury materialnej i informacyjnej, a przede wszystkim kadrowej,

wowego ‘słowniczka’ liczącego 91 pojęć, obarczone jest poważnym ryzykiem niezrozumienia wielu przepisów i rozwiązań.

w realiach rozwijającego się kryzysu bankowego. Eksponując problemy i ryzyka, z jakimi przyszło się zmierzyć kadrze BFG w pierwszych latach jego funkcjonowania, nie można ani pomijać, ani lekceważyć merytorycznej złożoności działalności Funduszu, szczególnie w nowych obszarach, takich jak restrukturyzacja i przymusowa likwidacja (ang. *resolution*), z jaką mają do czynienia organy BFG i pracownicy Biura Funduszu, i to nie tylko w odniesieniu do banków.

Nie wchodząc w szczegóły zakresu działalności i instrumentów przewidzianych w kolejnych (stosunkowo częstych) nowelizacjach ustawy o BFG, warto zaznaczyć, że gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach systemu gwarantowania sukcesywnie nabierało kluczowego znaczenia i warunkowało zarówno jakość, jak i sprawność realizacji pozostałych zadań Funduszu. Chodzi tu m.in. o zorganizowanie infrastruktury pozyskiwania, gromadzenia, analizowania i wykorzystywania informacji pozyskiwanych z NBP, banków i innych źródeł – jako podstawy dla decyzji organów BFG, przez zbudowanie i sukcesywne unowocześnianie systemów informatycznych, procesy kontroli systemów wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania¹⁸ i generowania list deponentów, po monitorowanie wykorzystywania środków pomocowych przez pożyczkobiorców, wreszcie opracowywanie i aktualizację planów przymusowej likwidacji dla wszystkich podmiotów systemu.



Siedziba Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Warszawie ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4

¹⁸ System wyliczania – system informatyczny podmiotu objętego systemem gwarantowania, przeznaczony do zapewnienia możliwości niezwłocznego uzyskania danych pozwalających na identyfikację deponentów oraz określenie wysokości środków gwarantowanych należnych poszczególnym deponentom. Art. 2 pkt 64, Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2016, poz. 996 z późn. zm.

Generalnie można podsumować, że drugie dziesięciolecie działalności Funduszu oznaczało symboliczne przejście do drugiej generacji systemu gwarantowania i stabilizowania systemu bankowego. Wraz z powierzeniem BFG funkcji organu restrukturyzacji i przymusowej likwidacji (ang. *resolution*), zapoczątkowana została trzecia generacja stabilizowania systemu finansowego, obejmująca sukcesywnie nie tylko banki i SKOKI, lecz także inne podmioty rynku finansowego. Podobnie jak w pierwszym etapie, pojawiały się oryginalne wyzwania zewnętrzne, obarczone ryzykiem prawnym (pierwsze przypadki przymusowej likwidacji), z pojawiającymi się kontrowersjami, a nawet sporami prawnymi (casus Getin Banku SA)¹⁹.

Kadry Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Inauguracyjne posiedzenie pierwszej Rady Funduszu odbyło się 7 kwietnia 1995 r. w salce konferencyjnej Związku Banków Polskich przy ul. Smolnej 6 w Warszawie. Nominacje 10 członkom wręczył I zastępca Prezesa NBP Witold Koziński, a w pomieszczeniu przylegającym do sali obrad było zmagazynowanych kilkadziesiąt kartonów z dokumentacją deponentów upadłych banków spółdzielczych. Stanowiło to bardzo silną motywację do błyskawicznego organizowania działalności Funduszu. Po niespełna dwóch tygodniach (19 kwietnia 1995 r.) w procedurze konkursowej został wybrany pierwszy zarząd BFG. Poza nominowaną radą i wybranym zarządem, Fundusz nie posiadał wówczas ani siedziby, ani pracowników, ani infrastruktury biurowej. Wszechstronnej pomocy Funduszowi udzielały banki, rozumiejąc konieczność niezwłocznego rozpoczęcia realizacji ustawowych zadań w rozwijającym się kryzysie bankowym w Polsce. Ze względu na ówczesne uwarunkowania, członków rady i zarządu w środowisku określano mianem „kamikadze”.

Od pierwszych dni działalności BFG troską jego władz było skracanie okresu niedostępności depozytu oraz możliwie szybkie udzielanie pomocy finansowej. Zarówno członkowie rady, jak i nowo zatrudnieni pracownicy Funduszu pracowali wspólnie nie tylko na posiedzeniach plenarnych. Obok braku regulacji wykonawczych, które należało pilnie opracować i uchwalić, poważnym mankamentem był brak standaryzowanych czy choćby wiary-

¹⁹ Można przypomnieć, że w latach 90. spór BFG z Bankiem Handlowym S.A. na tle składek przeszedł przez wszystkie instancje sądowe, aż do kasacji w Sądzie Najwyższym. Problemy pojawiły się także co do zakresu kontroli BFG przez NIK, na tle udostępnienia rachunków banków czy nakładów na siedzibę Funduszu.

godnych baz danych, umożliwiających szybkie przekazywanie Funduszowi informacji koniecznych do przygotowania deponentom wypłat środków gwarantowanych. Stąd jednym z pierwszych przedsięwzięć było opracowanie przez pracowników BFG prostej aplikacji „Syndyk”, ułatwiającej syndykom przygotowanie listy deponentów. Po pierwszych piętnastu latach działalności Fundusz miał już do dyspozycji – na koniec każdego dnia roboczego – informacje konieczne do wyliczania wypłat środków gwarantowanych dla wszystkich podmiotów systemu gwarantowania, co pozwoliło na uzyskanie wymaganej gotowości i rozpoczęcie wypłat w terminie do 7 dni roboczych, a w praktyce terminy te były nawet krótsze. Mniejsze postępy dotyczą restrukturyzacji podmiotów zagrożonych, m.in. ze względu na potrzebę sporządzenia diagnozy sytuacji podmiotu oraz udział w procesie decyzyjnym innych ogniw sieci bezpieczeństwa.

Analizując zmiany rozwiązań ustawowych warto zwrócić uwagę na status organów Funduszu: rady i zarządu. Pierwotnie rada składała się z przewodniczącego oraz członków posiadających odpowiednie wykształcenie wyższe i doświadczenie zawodowe. Przewodniczącego rady powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego, po zaopiniowaniu przez właściwą komisję sejmową. Procedura powołania przewodniczącego rady konstytuowała jego wysoką rangę w systemie politycznym i decyzyjnym, a pośrednio pozycję BFG. W skład rady Funduszu wchodziło dziewięciu członków, po trzech powoływanych i odwoływanych przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych, Prezesa NBP²⁰ i Związek Banków Polskich (ZBP) na zasadach określonych w jego statucie. Członkowie rady nie mogli być członkami organów ani pracownikami banków, a obecnie rozciągnięto to także na pracowników Funduszu²¹. Do ważności uchwał rady konieczne było kworum co najmniej 7 członków²².

²⁰ Przejściowo Prezes NBP delegował czterech członków.

²¹ Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o BFG „Osoby pełniące funkcje w organach Funduszu i pracownicy Funduszu nie mogą pełnić funkcji w organach lub być pracownikami podmiotu krajowego lub Kasy Krajowej, z wyjątkiem instytucji pomostowej lub podmiotu zarządzającego aktywami”.

²² Kwestie liczby i składu Rady Funduszu podlegały zmianom w nowelizacjach Ustawy. Pierwszą było zwiększenie liczby członków do 10 i powiększenie liczby członków powoływanych przez Prezesa NBP z 3 do 4. Następnie skład Rady był ograniczany i obecnie Rada liczy 6 członków z tego: 1) trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu; 2) dwóch przedstawicieli Narodowego Banku Polskiego dele-

Liczebność zarządu funduszu Ustawa określała na 3 do 5 osób. Znamienne, że w minionym 30-leciu liczba członków zarządu ulegała zmianie – w tendencji – do dolnej granicy limitu. Zmniejszyła się także liczba członków rady BFG, która aktualnie liczy sześciu członków wraz z przewodniczącym*. Przy czym trzech członków to przedstawiciele ministra właściwego ds. instytucji finansowych, w tym przewodniczący rady; dwóch – przedstawiciele NBP, delegowani przez Prezesa NBP oraz przedstawiciel KNF – delegowany przez jej Przewodniczącą.

* <https://www.bfg.pl/o-nas/rada/> (dostęp 20.04.2025).

Statut nadawała Rada Ministrów (RM) na uzgodniony wniosek Ministra Finansów (MF) i Prezesa NBP, a nadzór nad działalnością Funduszu sprawował MF w oparciu o kryterium legalności i zgodności ze statutem. Sprawozdanie Funduszu z opinią biegłego rewidenta, wybranego przez Prezesa NBP (obecnie przez Radę Funduszu) w przetargu, było przedstawiane Sejmowi do rozpatrzenia. Wszystkie sprawozdania były przyjęte przez Sejm (sankcją nieprzyjęcia było wygaśnięcie mandatu wszystkich członków organów BFG). Później uprawnienia Sejmu przejęła RM, a uprawnienia Premiera MF.

Biorąc pod uwagę zagrożenia niewypłacalnością oraz rzeczywistą niewypłacalność banków w Polsce w 1995 roku, podjęcie działań określonych Ustawą o BFG było niezwykle pilne. Ustawa o BFG weszła w życie 17 lutego, a 7 kwietnia powołano Radę Funduszu, której przewodniczącym został były dwukrotny Prezes NBP, pracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, prof. Władysław Baka. Po sprawnym przeprowadzeniu konkursu na członków zarządu Funduszu i powierzeniu funkcji Prezesa Ewie Kaweckiej-Włodarczak, niezwłocznie rozpoczęto działalność w wynajętych pomieszczeniach na dwóch piętrach budynku Universalu u zbiegu Al. Jerozolimskich i ul. Marszałkowskiej. W tym okresie członkowie Rady pracowali w zespołach zadaniowych niemal w systemie ciągłym, wspierając zarząd i tworzone Biuro Funduszu w opracowywaniu regulacji niezbędnych do rozpoczęcia działalności zgodnie z przepisami Ustawy²³. Także pracownicy pracowali z zaangażowaniem nie tylko w kodeksowym czasie pracy²⁴. Obok organizacji

gowanych przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego; 3) jednego przedstawiciela Komisji Nadzoru Finansowego delegowanego przez Przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego. Art. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, op. cit.

²³ W pierwszym okresie wykonywanie obowiązków członków Rady, Zarządu oraz pierwszych pracowników było możliwe m.in. dzięki darowiznom sprzętu, wyposażenia i materiałów dokonywanym przez banki.

²⁴ Tomasz Obal, wieloletni członek Zarządu BFG, który rozpoczął pracę w Biurze Funduszu w lipcu 1995 r., tak wspomina pierwsze miesiące działalności: „Spojrzenie wstecz na te pionierskie



Ewa Kawecka-Włodarczak – pierwsza Prezes Zarządu BFG
oraz Władysław Baka – pierwszy Przewodniczący Rady BFG

Biura Funduszu od strony regulacyjno-proceduralnej absolutnym priorytetem było przystąpienie do realizacji gwarancji dla deponentów upadłych banków.

Obecnie, pracując z bazami danych sprawozdawczości bankowej w nowoczesnych systemach informacyjnych, trudno wyobrazić sobie warunki, w jakich gromadzono informacje nie-

zbędne do określenia listy deponentów czy kontroli wpłat banków na fundusz pomocowy.

Ewa Kawecka-Włodarczak, pierwsza Prezes Zarządu BFG, tak wspomina początki działalności. Listy deponentów składane przez syndyków były sporządzone „... na papierze w kratkę, napisane ołówkiem kopiowym. [...] Pierwszą wypłatę dla deponentów BS w Chęcinach zrobiliśmy 20 czerwca 1995 roku. [...] Uważam, że był to absolutny rekord świata”. Natomiast pierwszą umowę pożyczki z funduszu pomocowego podpisano w ostatnich dniach grudnia 1995 r., a środki pożyczki przekazano bankowi w pierwszym dniu roboczym 1996 r.²⁵.

Nowość rozwiązań wprowadzona do polskiego systemu prawnego generowała ryzyka dla Funduszu, członków jego organów i pracowników, którzy nie korzystali z żadnych przepisów „osłonowych”. Dopiero ustawa z 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji w art. 15 i 16 znakomicie ograniczyła takie ryzyka.

lata powoduje, że nawet uczestnik tamtych wydarzeń zadaje sobie pytanie, „jak to było możliwe?” i „jak to się udało zrobić?”.

²⁵ *Bankowy Fundusz Gwarancyjny: niewyobrażalna solidarność i lojalność banków. Rozmowa z Ewą Kawecką-Włodarczak, w: Reforma polskiego systemu bankowego..., op. cit., s. 170.*

Tabela 4. Składy rad Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w latach 1995–2025

I kadencja Rady (7 kwietnia 1995 – 6 kwietnia 1999)
Przewodniczący Rady: Władysław Baka Członkowie Rady: Katarzyna Borowska, Krystyna Góral, Marek Grzybowski, Władysław Jaworski, Stanisław Kasiewicz, Barbara Kowalska, Jan Szambelańczyk, Tadeusz Żywczak, Marek Safjan (do 30.11.1997), Tomasz Dybowski (od 1.12.1997)
II kadencja Rady (24 czerwca 1999^a) – 23 czerwca 2003)
Przewodniczący Rady: Marek Grzybowski Członkowie Rady: Tomasz Dybowski, Stanisław Kasiewicz, Barbara Kowalska, Jan Szambelańczyk, Ewa Śleszyńska-Charewicz, Andrzej Wiśniewski, Tadeusz Żywczak, Wojciech Kwaśniak (od 1.01.2001), Krzysztof Pietraszkiewicz (do 22.04.2002), Przemysław Morysiak (do 23.06.2003), Andrzej Topiński (od 22.04.2002)
III kadencja Rady (24 czerwca 2003 – 1 lipca 2007)
Przewodniczący Rady: Władysław Baka (do 26.06.2007); Robert Jagiełło (od 27.06.2007) Członkowie Rady: Janusz Czarzasty, Wojciech Kwaśniak, Jacek Osiński, Ryszard Pazura, Krzysztof Pietraszkiewicz, Jan Szambelańczyk, Ewa Śleszyńska-Charewicz, Andrzej Wiśniewski, Przemysław Morysiak (do 9.02.2004), Bartosz Drabikowski (od 9.02.2004 do 8.01.2007), Stanisław Owsiak (do 18.02.2004), Grzegorz Wójtowicz (od 18.02.2004), Arkadiusz Huzarek (od 8.01.2007), Tomasz Gruszecki (od 8.01.2007), Jacek Krzyślak (od 8.01.2007), Robert Jagiełło (od 14.02.2007), Agnieszka Alińska (od 21.02.2007), Alfred Janc (od 21.02.2007), Jacek Dominik (od 3.04.2007)
IV kadencja Rady (18 lipca 2007^a) – 1 lipca 2009)^b)
Przewodniczący Rady: Robert Jagiełło Członkowie Rady: Agnieszka Alińska, Wioletta Barwicka, Janusz Czarzasty, Jacek Dominik (do 16.09.2008), Alfred Janc, Andrzej Parafianowicz, Krzysztof Pietraszkiewicz, Jan Szambelańczyk, Katarzyna Zajdel-Kurowska (do 30.05.2008), Sławomir Zawadzki (do 30.10.2008), Arkadiusz Huzarek
V kadencja Rady (1 lipca 2009 – 1 lipca 2012)
Przewodniczący Rady: Dariusz Daniluk (do 28.04.2011), Piotr Piłat (od 28.04.2011) Członkowie Rady: Agnieszka Alińska (do 4.11.2010), Sławomir Cytrycki (od 4.11.2010), Krzysztof Broda (do 12.01.2012), Alina Gużyńska (do 25.11.2011), Robert Jagiełło (do 2.11.2009), Jerzy Nowakowski (od 2.11.2009 do 4.11.2010), Krzysztof Pietraszkiewicz, Piotr Piłat (do 28.04.2011), Jan Szambelańczyk, Olga Szczepańska-Maciejuk (od 4.11.2010), Szymon Milczanowski (od 23.05.2011), Ewa Kawecka-Włodarczyk (od 12.01.2012), Ludwik Kotecki (od 1.02.2012)

VI kadencja Rady (1 lipca 2012 – 1 lipca 2015)

Przewodniczący Rady: Ludwik Kotecki

Członkowie Rady: Ewa Kawecka-Włodarczak, Krzysztof Pietraszkiewicz, Piotr Piłat, Jan Szambelańczyk, Olga Szczepańska-Maciejuk, Sławomir Cytrycki (do 20.06.2014), Szymon Milczanowski (do 5.03.2015), Jacek Osiński (od 20.06.2014), Patryk Łoszewski (od 16.03.2015)

VII Kadencja Rady (2 lipca 2015 – 2 lipca 2018)^{c)}

Przewodniczący Rady: Ludwik Kotecki (do 14.08.2015), Piotr Piłat (od 14.08.2015 do 11.02.2016), Piotr Nowak (od 11.02.2016)

Członkowie Rady: Ewa Kawecka-Włodarczak (do 27.03.2017), Krzysztof Pietraszkiewicz (do 9.10.2016), Piotr Piłat (do 14.08.2015), Jan Szambelańczyk (do 9.10.2016), Olga Szczepańska, Jacek Osiński (do 26.06.2017), Patryk Łoszewski, Sławomir Dudek (od 14.08.2015), Filip Świtała (od 27.03.2017 do 22.06.2017), Marek Chrzanowski (od 22.06.2017), Martyna Wojciechowska (od 26.06.2017), Robert Zima (od 28.09.2017)

VIII kadencja Rady (2 lipca 2018 – 2 lipca 2021)

Przewodniczący Rady: Piotr Nowak (do 31.03.2019), Leszek Skiba (od 1.04.2019 do 14 kwietnia 2020), Mateusz Berger (od 16 kwietnia 2020)

Członkowie Rady: Patryk Łoszewski, Robert Zima (do 20.03.2019), Olga Szczepańska, Martyna Wojciechowska, Marek Chrzanowski (do 15.11.2018), Marcin Mikołajczyk (od 20.11.2018 do 11.02.2019), Jacek Jastrzębski (od 11.02.2019), Piotr Pawliczak (od 20.03.2019 do 8.04. 2020 r.), Krzysztof Budzich (od 9.04.2020)

IX kadencja Rady (4 lipca 2021^{a)} – 4 lipca 2024)

Przewodniczący Rady: Mateusz Berger (do 23.12.2023); Maciej Szczęsny (od 19.01.2024 do 20.05.2024); Katarzyna Przewalska (od 20.05.2024)

Członkowie Rady: Jacek Jastrzębski; Olga Szczepańska; Witold Grostal; Krzysztof Budzich (od 4.07.2021 do 8.10.2021 oraz od 27.10.2022 do 20.05.2024); Patryk Łoszewski (od 4.07.2021 do 27.10.2022); Marcin Martyniak (od 8.10.2021 do 28.12.2023); Maciej Szczęsny (od 19.01.2024 do 20.05.2024); Karol Czarnecki (od 19.01.2024); Jarosław Niezgoda (od 20.05.2024)

X kadencja Rady (5 lipca 2024 – 5 lipca 2027)

Przewodnicząca Rady: Katarzyna Przewalska (od 5.07.2024)

Członkowie Rady: Jacek Jastrzębski; Olga Szczepańska; Witold Grostal; Karol Czarnecki; Jarosław Niezgoda

a) Datowana od dnia powołania przewodniczącego rady funduszu.

b) Od IV kadencji nastąpiło ustawowe skrócenie kadencji rady do lat 3.

c) Od 2016 r. nastąpiło zmniejszenie liczby członków rady do 6, w tym przewodniczący.

Źródło: dane Biura Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.



Członkowie Rady, Zarządu i Pracownicy Biura BFG, 2003 r.

Pogłębiona analiza członkostwa w radach kolejnych kadencji wskazuje na skracanie okresu zasiadania, a także zwiększenie rotacji członków w trakcie kadencji. Przy czym najdłuższy staż w radach BFG charakteryzował przedstawiciele ZBP, a najkrótszy osób powoływanych przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych. Warto podkreślić, że tylko Władysław Baka był przewodniczącym rady dwukrotnie²⁶, Marek Grzybowski, Robert Jagiełło i Ludwik Kotecki pełnili tę funkcję pełną kadencję, niektórzy przewodniczący byli uprzednio członkami rady. Pierwszą kobietą na funkcji przewodniczącej Rady Funduszu została Katarzyna Przewalska. Charakterystyczne, że średnia wieku członków rad Funduszu sukcesywnie malała. Członkowie, szczególnie w pierwszych kadencjach, legitymowali się doświadczeniem zawodowym na stanowisku prezesów lub wiceprezesów banku centralnego, ministrów lub wiceministrów finansów, szefów nadzoru bankowego czy prezesów banków komercyjnych, wreszcie sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Znaczący udział w radach Funduszu mieli akademicy zajmujący się finansami lub prawem. Do 2007 powoływano zespoły zadaniowe lub problemowe rady (ds. udzielania

²⁶ W 1998 r. W. Baka, przewodnicząc Radzie Funduszu I kadencji, nie skorzystał z propozycji zasiadania w pierwszej Radzie Polityki Pieniężnej z mandatu Prezydenta RP, uzasadniając to imperatywem dokończenia podjętych obowiązków w BFG. Nie była to niestety postawa cechująca wszystkich członków rad Funduszu.



Członkowie Zarządu BFG IV kadencji z przedstawicielami Rady BFG III kadencji. Od lewej: W. Baka, E. Kawecka-Włodarczyk, M. Pawelska, H. Krajewska, P. Morysiak, M. Pyła, A. Wiśniewski

pomocy bankom, ds. prawnych i ds. gospodarki funduszu). Zespoły realizowały w szczególności postanowienia Statutu BFG²⁷, a także przygotowywały projekty stanowisk, opinii czy uchwał na posiedzenia plenarne. W swych pracach analizowały materiały i dokumenty, korzystając z wyjaśnień pracowników Funduszu, przygotowywały odpowiednie dokumenty, sięgając niekiedy do materiałów źródłowych, w szczególności wniosków i dokumentów banków. Tak szczegółowe analizowanie dokumentacji było co prawda wysoce pracochłonne dla członków zespołów, ale jednocześnie pozwalało w zaawansowany sposób poznawać podstawy proponowanych rozwiązań i udzielać pozostałym członkom rady ugruntowanych rekomendacji w stosunku do projektów przedkładanych przez zarząd. Oznaczało to także bardzo zaangażowany sposób współdziałania członków rady z członkami zarządu, uzupełniany bezpośrednimi kontaktami z pracownikami Biura Funduszu. Niestety ten styl współdziałania tracił na znaczeniu wraz z uczestnictwem w radzie osób obciążonych obowiązkami, zwłaszcza w Ministerstwie Finansów. Następnie koncepcja stała się niefunkcjonalna wraz z ograniczeniem liczby członków rady i zmianą struktury mandatów instytucji delegujących.

²⁷ §13 Statutu BFG. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 (Dz.U. Nr 21, poz. 113) „Wykonując kontrolę nad działalnością Funduszu, Rada i jej poszczególni członkowie działający z upoważnienia rady badają pełny zakres działalności Funduszu, a w szczególności: 1) sprawdzają akta i dokumentację, 2) dokonują kontroli majątku Funduszu i kontroli finansowej, 3) wydają polecenia złożenia przez pracowników Funduszu sprawozdań i wyjaśnień, 4) uczestniczą w posiedzeniach Zarządu Funduszu”. Treść § 7 obowiązującego Statutu nie zawiera obowiązków kontroli a ogranicza je tylko do nadzoru znacznie bardziej ogólnie określonego.

Tabela 5. Członkowie Zarządu BFG w latach 1995–2024

I kadencja Zarządu (19 kwietnia 1995 – 19 kwietnia 1998)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Bożena Chelmińska, Andrzej Jankowski, Maria Pawelska
II kadencja Zarządu (20 kwietnia 1998 – 19 kwietnia 2001)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Andrzej Jankowski, Louis Montmory, Maria Pawelska
III kadencja Zarządu (20 kwietnia 2001 – 19 kwietnia 2004)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Andrzej Jankowski, Maria Pawelska, Marek Pyła
IV kadencja Zarządu (20 kwietnia 2004 – 19 kwietnia 2007)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Maria Pawelska, Jerzy Witold Pietrewicz, Marek Pyła, Przemysław Morysiak (od 23.01.2006)
V kadencja Zarządu (20 kwietnia 2007 – 19 kwietnia 2010)
Prezes Zarządu: Małgorzata Zaleska (do 31.07.2009), Zbigniew Krysiak (od 1.08.2009 do 7.09.2009), Jerzy Pruski (od 8.09.2009) Zastępca Prezesa Zarządu: Joanna Wielgórska-Leszczyńska (do 6.05.2008), Anna Trzecińska (od 1.11.2009) Członkowie Zarządu: Krystyna Majerczyk-Żabówka, Adrian Markiewicz (do 21.01.2009), Marek Pyła, Jan Koleśnik (od 26.11.2008 do 23.09.2009), Zbigniew Krysiak (od 21.01.2009 do 25.11.2009), Sławomir Niemierka (od 15.01.2010)
VI kadencja Zarządu (20 kwietnia 2010 – 31 marca 2013)
Prezes Zarządu: Jerzy Pruski Zastępca Prezesa Zarządu: Anna Trzecińska Członkowie Zarządu: Krystyna Majerczyk-Żabówka (do 21.03.2012), Sławomir Niemierka (do 30.04.2011), Marek Pyła (do 19.01.2011), Marek Szeffler (od 1.05.2011), Andrzej Banasiak (od 1.01.2013)
VII kadencja Zarządu (1 kwietnia 2013 – 31 marca 2016)
Prezes Zarządu: Jerzy Pruski Zastępca Prezesa Zarządu: Anna Trzecińska (do 30.10.2014), Krzysztof Broda (od 27.11.2014) Członkowie Zarządu: Marek Szeffler, Krzysztof Broda (do 26.11.2014), Andrzej Banasiak (do 21.01.2015), Tomasz Obal (od 27.04.2015), Zdzisław Sokal (od 29.02.2016)

VIII kadencja Zarządu (2 kwietnia 2016–31 marca 2019)
Prezes Zarządu: Zdzisław Sokal (do 5.04.2019) Zastępca Prezesa Zarządu: Krzysztof Broda, Członkowie Zarządu: Tomasz Obal, Mirosław Panek (od 25.01.2019)
IX kadencja Zarządu (6 kwietnia 2019–5 kwietnia 2022)
Prezes Zarządu: Mirosław Panek (do 8.03.2020); Piotr Tomaszewski (od 9.03.2020) Zastępca Prezesa Zarządu: Krzysztof Broda (do 8.03.2020); Sławomir Stawczyk (od 9.03.2020) Członkowie Zarządu: Tomasz Obal, Sławomir Stawczyk (do 8.03.2020), Adrian Markiewicz (od 17.06.2019 do 10.12.2019)
X kadencja Zarządu (22 maja 2024–22 maja 2029^{a)})
Prezes Zarządu: Maciej Szczęsny Zastępca Prezesa Zarządu: Tomasz Obal Członek Zarządu: Krzysztof Budzich

a) Na podstawie art. 24 Ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 r. poz. 1535) kadencja zarządu została wydłużona z 3 do 5 lat

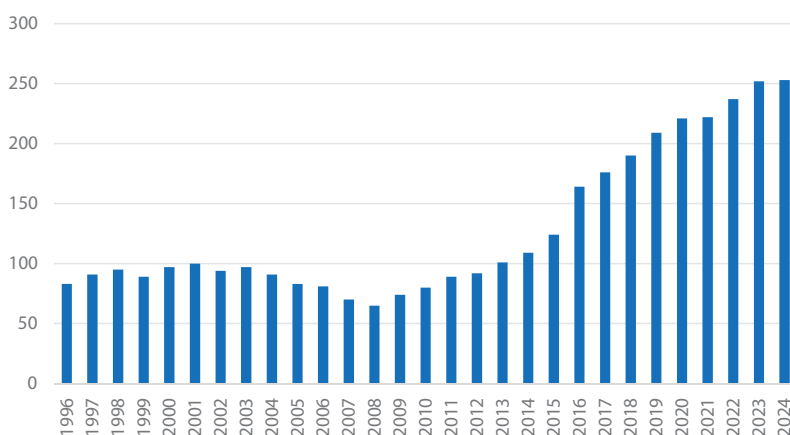
Źródło: dane Biura Zarządu BFG.

Podobnie jak w przypadku rady BFG, stabilność składu zarządu Funduszu była większa w pierwszych kadencjach. Na podkreślenie zasługuje przede wszystkim kierowanie zarządem nieprzerwanie przez pierwsze cztery kadencje przez Ewę Kawecką-Włodarczak przy wsparciu Hanny Krajewskiej i Marii Pawelskiej oraz przez trzy kadencje przez Andrzeja Jankowskiego. Przez siedem lat kierował Funduszem Jerzy Pruski. Do grona wielokadencyjnych członków zarządu należą także Marek Pyła, Anna Trzecińska, Krzysztof Broda i Tomasz Obal, który jednocześnie jest jedną z bardzo nielicznych osób związanych z BFG od momentu jego utworzenia.

Niezależnie od zaangażowania członków organów Funduszu, sprawna działalność BFG nie byłaby możliwa bez pozyskania kompetentnych i zaangażowanych pracowników. Warto podkreślić, że specyfika działalności Funduszu poważnie utrudniała rekrutację kandydatów z osób posiadających potrzebne kompetencje, a zwłaszcza doświadczenie w podobnej działalności. Dlatego w polityce zatrudnienia kierowano się przede wszystkim pozyskiwaniem osób posiadających potencjał rozwoju i gotowość zdobywania kwalifikacji potrzebnych do realizacji coraz to nowych zadań lub stosowania zaawansowanych metod interwencji Funduszu. W tych warunkach dużą uwagę przywiązywano do działalności szkoleniowej zarówno w kraju, jak i za granicą.

W minionym 30-leciu poziom zatrudnienia w Biurze Funduszu był ściśle powiązany z przypisanymi BFG funkcjami oraz intensywnością wykonywanych zadań w ramach tych funkcji (Wykres 1). Na początku, co naturalne, dynamika zatrudnienia była pochodną organizacji działalności, a zwłaszcza bardzo intensywną realizacją gwarancji dla klientów upadłych banków, a także rozpoczęciem udzielania pomocy finansowej bankom znajdującym w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Wykres 1. Zatrudnienie w Biurze Funduszu w latach 1996–2024



Źródło: opracowanie na podstawie danych Biura BFG.

Istotną przesłanką wzrostu zatrudnienia w 2000 r. było powierzenie BFG funkcji udzielania zwrotnej pomocy bankom spółdzielczym z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS). Ogólna wartość FRBS była skromna (ca 123 mln zł) w stosunku do wielokrotnie większego funduszu pomocowego, a nawet jednostkowych pożyczek, zwłaszcza dla banków komercyjnych. Jednak specyfika wymagań sprawiała, że pracochłonność procesu udzielania, a następnie monitoringu bardzo wielu małych zobowiązań banków, znacząco absorbowała organy i kadry BFG. Od 2003 r. zaznaczył się trend spadkowy zatrudnienia. W 2008 r. liczba zatrudnionych była o 18 osób mniejsza niż w pierwszym roku działalności. Jednak wówczas nastąpił zwrot w trendzie zatrudnienia. Na koniec 2024 r. liczba zatrudnionych wyniosła 253 osoby, tj. trzykrotność poziomu początkowego. Wyjaśnieniem odwrócenia trendu są przede wszystkim nowe regulacje po globalnym kryzysie finansowym (GKF), a także przygotowanie i realizacja obowiązków stabilizowania sytuacji w następ-

stwie objęcia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych systemem gwarancji. Ponadto znacząco zmienił się zakres i metodyka monitorowania oraz raportowania sytuacji sektora i poszczególnych banków zagrożonych. Wresz-

cie gruntownej zmianie poddano politykę inwestycyjną środków finansowych znajdujących się w dyspozycji Funduszu. Dzięki aktywnemu lokowaniu wolnych środków Funduszu oraz polityce podniesienia efektywności inwestowania przynajmniej do benchmarku rynkowego, udało się poprawić



Posiedzenie Rady BFG z udziałem Zarządu, czerwiec 2000 r.



Członkowie Rady BFG: Tadeusz Żywczak, Andrzej Topiński, Ewa Śleszyńska-Charewicz

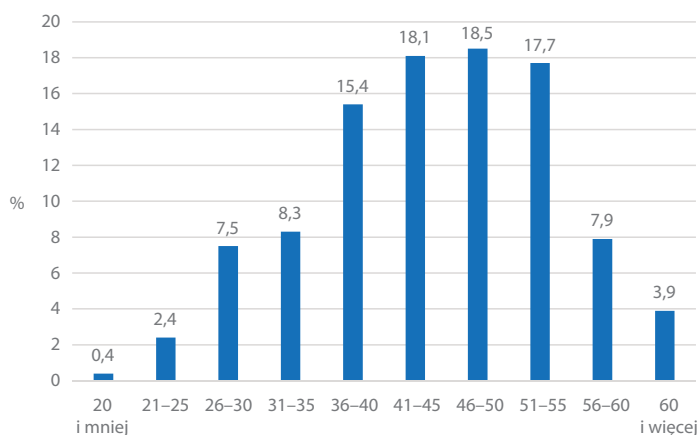
wyniki finansowe BFG²⁸. Nie bez znaczenia dla stanu zatrudnienia był skok jakościowy w systemie wyliczania kwot gwarantowanych na rachunkach deponentów w bankach – jako warunku *sine qua non* skrócenia okresu niedostępności wkładu do 7 dni roboczych. W praktyce zapoczątkowanie wypłat następowało szybciej. Rozwinięto także

²⁸ Przedłożona przez Zarząd propozycja diametralnej zmiany polityki inwestycyjnej w 2009 r. stanowiła przedmiot kontrowersji wśród członków Rady. Członkowie Rady z mandatu NBP byli przeciwni zmianie konserwatywnej koncepcji, podczas gdy pozostali poparli nowe podejście. Argumentowano, że BFG nie powinien korzystać głównie z prawa nakładania na podmioty systemu obciążeń, zwłaszcza w formie składek na fundusz pomocowy, lecz udowodnić profesjonalne kompetencje w zarządzaniu posiadanymi funduszami.

współpracę z zagranicą, a zwłaszcza kontakty robocze z FDIC w zakresie przygotowania projektu restrukturyzacji i przymusowej likwidacji w oparciu o doświadczenia USA.

W historii zatrudnienia w Biurze Funduszu dominowali mężczyźni, chociaż ich udział nie przekraczał 60%. Średnia wieku pracowników oscylowała w przedziale 36–50 lat. Udział pracowników Biura z wyższym wykształceniem w zatrudnieniu ogółem nieco przekraczał 80%. W ostatnich latach udział kobiet w zatrudnieniu ogółem przekroczył 50%. Na koniec kwietnia 2025 osiągnął ca 55% (wykres 2). Wykres 8 ilustruje rozkład struktury wieku pracowników Biura Funduszu, który jest zbliżony do rozkładu normalnego z widocznym ‘wybrzuszeniem’ w starszych kohortach, co jest m.in. łatwo obserwowalnym symptomem dojrzałości struktury zatrudnienia.

Wykres 2. Struktura wiekowa pracowników Biura Funduszu (w %), stan na kwiecień 2025 r.



Źródło: opracowanie na podstawie danych Biura BFG.

Tytułem uzupełnienia warto wskazać, że w pierwszych pięciu kadencjach to kobiety kierowały zarządem BFG, a w pierwszych czterech kobiety dominowały także w składach zarządu. Zdecydowanie odmienna struktura ze względu na płeć występowała w radzie niemal do końca IX kadencji, gdy przewodniczącą została Katarzyna Przewalska – Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów, pełniąca tę funkcję także w X kadencji Rady Funduszu.

Struktura organizacyjna Biura Funduszu

W minionych trzech dekadach struktura organizacyjna Biura Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ulegała zmianom (schemat 1). Zmiany te były pochodną zmieniających się uregulowań prawnych, priorytetów w realizacji zadań, a także koncepcji działalności Biura Funduszu lansowanej przez zarząd, zwłaszcza prezesa zarządu.

Schemat 1. Zmiany struktury organizacyjnej Biura BFG

Okres	Departamenty														
Do 2000	Realizacji Gwarancji i Kontroli Wykorzystania Pomocy	Działalności pomocowej		Finansowy		Analiz Sektora Bankowego	Prawny	Stanowisko kontroli wewnętrznej	Organizacyjny						Sekretariat Rady
Od 2001	Realizacji Gwarancji				Kontroli i Monitoringu										
Od 2005	Gwarantowania Depozytów				Kontroli	Analiz									
Od 2007	Działalności Pomocowej i Gwarantowania Depozytów		Działalności Pomocowej	Rachunkowości i Gospodarki Finansowej	Kontroli i Monitoringu	Analiz i Skarbu		Stanowisko audytu wewnętrznego	Gabinet Prezesa		Controllingu, Informatyki i Administracji				
Od 2010	Działalności Pomocowej										Gwarantowania Depozytów	Gabinet Prezesa		Współpracy z Zagranicą	Informatyki i Administracji
Od 2012															
Od 2013									Projektów Strategicznych						
Od 2016							Przymusowej Restrukturyzacji		Planowania Przymusowej Restrukturyzacji	Rachunkowości		Monitorowania Wsparcia i Dochodzenia Rozszczeń	Analiz i Wczesnego Ostrzegania	Skarbu	Biuro Audytu Wewnętrznego
Od 2020															Projektów Systemu Finansowego
Od 2022															

Źródło: opracowanie na podstawie Raportów Rocznych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W pierwszym etapie działalności statutowe cele BFG realizowały przede wszystkim dwa departamenty, tj. Departament Realizacji Gwarancji oraz Departament Działalności Pomocowej. Kadry tych jednostek musiały niemal z marszu sprostać obowiązkom wypłaty środków gwarantowanych, a także udzielenia pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Z perspektywy 30 lat doświadczeń, niełatwo wyobrazić sobie liczbę problemów, jakie niemal każdego dnia trzeba było rozwiązywać w BFG, i to zarówno w warstwie merytorycznej, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka prawnego, jak również w warstwie materialno-technicznej (baza lokalowa, ubogie wypo-



Okolicznościowy medal wybitny przez ZBP z okazji obchodów 10 rocznicy powstania BFG

sażenie biurowe i techniczne, brak systemów informatycznych). Dotyczyło to także braku aplikacji dedykowanych procedurze tworzenia i weryfikacji list deponentów przekazywanych przez syndyków, prowadzenia ksiąg rachunkowych Funduszu, z uwzględnieniem szczegółowych zasad rachunkowości BFG ustalonych przez Prezesa NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów (§34 Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 o BFG). Trudno nie wspomnieć o zakresie i intensywności pracy Departamentu Prawnego, który musiał przygotować projekty regulacji wewnętrznych niezbędnych do podstawowych zadań Funduszu. Warto zaznaczyć, że Departament Prawny był jedyną jednostką organizacyjną Biura Funduszu, który w niezmienionej formule istniał przez minione 30 lat. Z wyjątkiem lat 2007–2017, niewielkim zmianom zakresu merytorycznego ulegał Departament Gwarantowania Depozytów, a także Departament Działalności Pomocowej, wyłączwszy okres po 2016 roku, gdy BFG został organem restrukturyzacji i przymusowej likwidacji. Jednak brak czy nawet niewielka zmiana nazwy departamentu nie odzwierciedla zmiany zakresu i złożoności zadań (np. udzielanie pożyczek z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, objęcie ochroną BFG spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zadania wynikające z *resolution*). Natomiast przekształcenia Departamentu Organizacyjnego odzwierciedlają profesjonalizację i specjalizację funkcji pomocniczych realizowanych przez jednostki Biura Funduszu. Widać także pewną specyfikę wynikającą z intensywności pracy w jego otoczeniu (Gabinet Prezesa i Departament Współpracy z Zagranicą). Międzydepartamentalny zakres współdziałania odzwierciedlają formalnie komitety i zespoły tworzone przez zarząd (schemat 2).

Schemat 2. Komitety i zespoły zadaniowe Biura BFG

Okres	Komitety i Zespoły									
Do 2000	Zarządzania Aktywa- mi	Modeli Wy- znaczania Opłat na Cele Gwarantowania Depozytów oraz Przymusowej Restrukturyzacji w Oparciu o Ry- zyko (w 2015)	Oceny Wnio- sków Pomo- cowych (do 2020)	Ryzyka Opera- cyjnego i Braku Zgod- ności	Systemu Wcze- snego Ostrze- gania					
Od 2001										
Od 2005										
Od 2007										
Od 2012										
Od 2013						Monito- rowania Postępowań Upadło- ściowych wobec Ban- ków oraz Skoków (w 2015)	Zarządza- nia w Sytu- acjach Kryzy- sowych w BFG (w 2015)		Ochrony Informacji Niejawnych w BFG (w 2015)	
Od 2016		Przymusowej Restrukturyzacji (do 2020)				Sterujący i Zespół Ko- ordynacyjny (do 2017)	Aplikacji Infor- matycznych do Wyliczania Składek Opar- tych o Ryzyko (do 2017)	Testów Warunków Skrajnych Systemów BFG (od 2017)	Inspekcji Tereno- wej	Wdrażania Elektro- nicznego Zarządzania Dokumen- tacją w BFG (w 2018)
Od 2020				Ryzyka						

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Rocznych z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

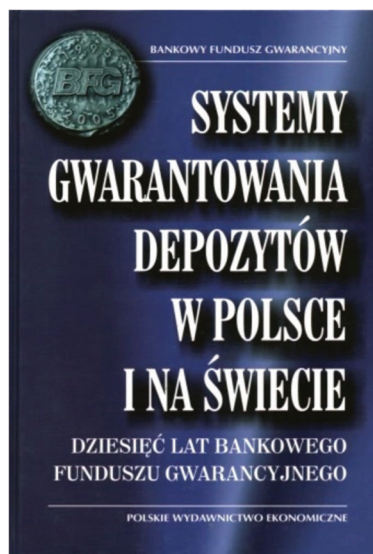
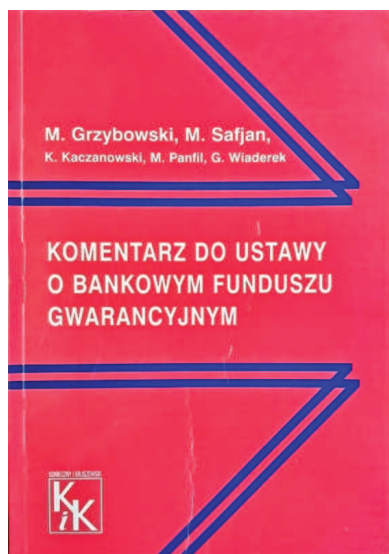
Analiza okresów działania i nazwy komitetów oraz zespołów uwidocznionych na schemacie 2 dowodzi z jednej strony niezmienności standardu w odniesieniu do Komitetu Zarządzania Aktywami oraz Komitetu Oceny Wniosków Pomocowych, a z drugiej potrzeby sformalizowania współpracy pracowników z różnych departamentów w innych gremiach powoływanych do rozwiązywania określonego problemu lub opracowywania procedur postępowania w nowych obszarach problemowych (np. modele wyznaczania opłat na cele gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji w oparciu o ryzyko, ochrony informacji niejawnych w BFG czy wdrażania elektronicznego zarządzania dokumentacją w BFG), wreszcie kształtowania określonego nurtu jak np. system wczesnego ostrzegania.

Działalność badawcza, publikacyjna i promocyjna rad i zarządów BFG

Od 1997 r. ważnym przedsięwzięciem w promocji Funduszu, nie tylko w środowisku bankowym, ale także w środowisku akademickim, była inicjatywa Władysława Baki, aby pod auspicjami Rady wydawać czasopismo „Bezpieczny

Bank”, które sukcesywnie ewoluowało ku statusowi czasopisma naukowego. Podobny charakter miały także organizowane cyklicznie seminaria naukowe poświęcone aktualnym problemom działalności BFG z udziałem gości krajowych i zagranicznych. Trzecim przedsięwzięciem wyróżniającym BFG na tle większości DGS-ów była działalność publikacyjna z udziałem członków rady, zarządu i pracowników funduszu, a także ekspertów zewnętrznych²⁹. Wreszcie udział kadr funduszu w różnorodnych przedsięwzięciach w otoczeniu (np. konferencje, seminaria, warsztaty krajowe i zagraniczne, aktywność w mediach i popularyzacja zasad gwarantowania w instytucjach edukacyjnych, cykliczny konkurs na najlepsze prace dyplomowe, magisterskie i doktorskie).

Opracowanie: Jan Szambelańczyk



²⁹ M. Grzybowski, M. Safjan, K. Kaczanowski, M. Panfil, G. Wiaderek, *Komentarz do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, Wydawnictwo „KiK Konieczny i Kruszewski”, Warszawa 1998, czy cytowane wcześniej: *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, red. W. Baka, PWE, Warszawa 2005, wreszcie *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*, red. R. Sura, P. Zawadzka, P. Zimmerman. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017. Trudno byłoby tu wyliczyć bardzo liczne publikacje w czasopiśmie naukowych czy prasie specjalistycznej pracowników BFG.

GWARANTOWANIE DEPOZYTÓW

Większości krajów świata podstawowe ogniwa sieci bezpieczeństwa sektora bankowego obejmują: nadzór bankowy, pożyczkodawcę ostatniej instancji, system gwarantowania depozytów, a ostatnio także instytucję *resolution*, której celem jest prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. Przy czym dwa ostatnie ogniwa są relatywnie najmłodsze, zaś w przypadku Polski oba należą do ustawowych zadań utworzonego w 1995 roku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG)¹.

Do uchwalenia ustawy o BFG, a w konsekwencji utworzenia nowej instytucji w polskim systemie bankowym, doprowadziły przemiany rynku finansowego w procesach transformacji, a w szczególności materializacja ryzyka w działalności banków, które po dziesięcioleciach funkcjonowania w realiach gospodarki centralnie planowanej mierzyły się z wyzwaniami gospodarki rynkowej. Warto podkreślić, że opóźnienie w tworzeniu polskiego systemu gwarantowania depozytów w stosunku do innych państw europejskich nie było duże, bowiem poza Republiką Federalną Niemiec, gdzie taki system powstał w latach 60., większość systemów europejskich powstała w latach 80. i 90. Od tego czasu nastąpił intensywny rozwój praktyki i regulacji Unii Europejskiej w tym zakresie, przyspieszany konsekwencjami kolejnych kryzysów finansowych. Polski system gwarantowania depozytów na przestrzeni 30 lat funkcjo-

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

nowania był uczestnikiem tych przemian zarówno na poziomie regulacyjnym, jak i operacyjnym.

W opracowaniu scharakteryzowano zmiany w regulacjach i działalności BFG w odniesieniu do ustawowej funkcji gwarantowania depozytów w latach 1995–2025. Przy czym ze względu na harmonizację rozwiązań w UE oraz upowszechnianie dobrych praktyk w krajach gospodarki rynkowej, opracowanie charakteryzuje tendencje w tym zakresie zarówno na europejskim, jak i globalnym rynku finansowym.

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

Synteza historii sektora bankowego w Polsce ma m.in. na celu uwypuklenie procesów i rozwiązań, jakie towarzyszyły odradzaniu polskiej bankowości po 123 latach braku państwowości, działalności w trudnych warunkach w II RP i w okresie II wojny światowej, ponad czterech dekadach gospodarki nakazowo-rozdziałowej do okresu transformacji do gospodarki rynkowej na przełomie lat 80. i 90. XX w. Historia gospodarcza dowodzi, że systemy społeczne i ekonomiczne zmieniają się w długoterminowych trendach. Pomijanie kluczowych czynników wpływających na te zmiany sprawia, że trudno jest je wiarygodnie wyjaśniać czy diagnozować. Jest to szczególnie ważne w krajach, które przechodziły przez duże kryzysy lub zmiany ustrojowe.

Początki polskiej bankowości nie odbiegają znacząco od jej rozwoju w innych krajach. Niestety istotny wpływ na ten rozwój miał 123-letni okres zaborów. W takich warunkach pozycja polskich instytucji kredytowych ulegała z jednej strony zróżnicowaniu, a z drugiej osłabieniu. Miało to poważny wpływ na stan rozwoju sektora finansowego w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Trudności odbudowy po I wojnie światowej oraz scalanie trzech regionów z silnymi naleciałościami normatywnymi i kulturowymi typowymi dla zaborów, odbywało się w niesprzyjających warunkach. Dodatkowo utrudniała to powojenna inflacja, która w 1923 roku przerodziła się w hiperinflację, deprecjonując kapitały polskich banków – choć można twierdzić, że sprzyjała ich rozwojowi organizacyjnemu. Natomiast czynnikiem wspierającym rozwój sektora było stosunkowo liberalne prawo bankowe.

W okresie hiperinflacji zaczęły się kształtować zręby bankowości państwowej. Pod wpływem reform Władysława Grabskiego z 1924 r. osiągnięto stabi-

lizację walutową. W miejsce Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej utworzono niezależny od rządu Bank Polski S.A, który emitował nową walutę – złotego. W. Grabski, mimo swych liberalnych poglądów gospodarczych, dążył do stworzenia silnego sektora państwowego w bankowości, któremu przypisywano zadanie odbudowy kredytu długoterminowego, zaś banki prywatne miały koncentrować się na kredycie krótkoterminowym².

Prawo Bankowe z 1924 roku opierało się na systemie koncesyjnym, wprowadzono trzyletni termin osiągnięcia minimalnego progu kapitału akcyjnego, którego wysokość uzależniono od lokalizacji centrali banku (2,5 mln zł w Warszawie, 1,5 mln zł w pięciu dużych miastach oraz 1 mln zł w pozostałych ośrodkach), co można interpretować jako stosowanie zasady proporcjonalności. Przewidziano także utworzenie samorządowego związku rewizyjnego banków, który miał sprawować funkcje nadzorcze³.

Niemiecko-polska wojna celna w 1925 roku przyczyniła się do załamania gospodarczego w Polsce, a latem tego roku załamał się kurs złotego i doszło do klasycznego runu na banki. Ujawniły się wtedy typowe dla okresu postinflacyjnego problemy z płynnością oraz słabość kapitałowa banków prywatnych. W tych warunkach Bank Polski, koncentrując się na funkcji emisyjnej, wycofał się praktycznie ze swej roli „banku banków” (której nota bene i tak nie spełniał) i skupił na bezpośrednim kredytowaniu gospodarki. Natomiast pomoc bankom zapewnił rząd za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, tworząc Fundusz Pomocy Instytucjom Kredytowym⁴.

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

Skutki wielkiego kryzysu dotknęły Polskę dopiero w 1931 r., głównie przez odpływ z kraju kapitałów zagranicznych, które były częściowo substytuowane przez kapitał państwowy. Pociągnęło to za sobą z jednej strony etatyzację, a z drugiej marginalizację bankowości komercyjnej⁵. U progu II wojny świato-

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

³ W. Morawski, *Słownik ...*, op. cit., s. 14.

⁴ Ibidem, s. 14.

⁵ Ibidem.

wej polski system bankowy był silnie zdywersyfikowany. Od strony podmiotowej obejmował niezależny od rządu Bank Polski spełniający funkcję banku emisyjnego, relatywnie wielkie banki państwowe (Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny oraz Pocztową Kasę Oszczędności), 27 banków prywatnych w formie spółek akcyjnych (w tym cztery zagraniczne), 28 domów bankowych, 19 towarzystw kredytowych, 333 komunalne kasy oszczędności, 975 gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych oraz niemal 5600 spółdzielni kredytowych⁶.

II wojna światowa na ziemiach polskich przyczyniła się do kolejnej destrukcji organizacyjnej i regresu w rozwoju banków. Nadto bezpośrednio po jej zakończeniu rozpoczęto likwidację banków prywatnych oraz dostosowanie struktury i funkcji banków do nowych warunków systemowych. Już w 1946 r. Narodowy Bank Polski (NBP) przejął od BGK bezpośrednie kredytowanie kluczowych gałęzi gospodarki. Wprowadzono zasadę przypisania klientów do oddziałów terenowych zgodnie ze specjalizacją banków. Sukcesywnie NBP był przekształcany w monobank spełniający funkcje banku depozytowo-kredytowego i inwestycyjnego oraz rolę centrali administracyjnej banków kierowanej i nadzorowanej przez właściwego ministra. W tych warunkach głównymi zadaniami NBP – oprócz emisji i organizacji obiegu pieniężnego – była dystrybucja kredytu do gospodarki zgodnie z założeniami narodowych planów społeczno-gospodarczych, prowadzenie obsługi depozytowo-kredytowej i rozliczeniowej ludności, a także kontrola działalności banków specjalistycznych. Zadania te były wykonywane przy biernej roli pieniądza pełniącego w zasadzie funkcje ewidencyjno-sprawozdawcze⁷.

Na początku lat 80. XX w. polski sektor bankowy stanowiły: Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarki Żywnościowej (wyspecjalizowany w kredytowaniu uspołecznionego rolnictwa oraz przemysłu rolno-spożywczego i będący jednocześnie centralą organizacyjno-financeową dla ok. 1550 banków spółdzielczych gromadzących depozyty oraz kredytujących rolników indywidualnych i rzemiosła), Bank Handlowy w Warszawie (obsługujący transakcje zagraniczne i przedsiębiorstwa handlu zagranicznego) oraz Bank Polska Kasa

⁶ GUS, *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, <https://rcin.org.pl/dlibra/publication/9560/edition/17198/content> (dostęp 1.04.2025).

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

Opieki S.A. mający korzenie w okresie II RP (prowadzący obsługę operacji walutowo-dewizowych ludności).

W 1988 roku zainicjowano reformę bankową, której celem było dostosowanie polskich banków do zasad gospodarki rynkowej, w tym dwupoziomowego systemu bankowego. Na wniosek NBP, Rada Ministrów zaakceptowała projekt wyłączenia z jego struktur oddziałów operacyjnych prowadzących działalność depozytowo-kredytową i zorganizowanie na ich bazie dziewięciu banków komercyjnych⁸. NBP otrzymał status banku centralnego z typowymi funkcjami w gospodarce rynkowej, wzmocniono ustawowo także pozycję i niezależność jego prezesa. Do kompetencji NBP włączono kwestie regulacji i nadzoru bankowego⁹. W następstwie tej regulacji w centrali NBP utworzono departament nadzoru bankowego, który w styczniu 1990 r. został przekształcony przez Prezesa W. Bakę w Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Przemiany systemowe zapoczątkowane w Polsce pod koniec lat 80. miały niemal rewolucyjny charakter. Wraz z kształtowaniem gospodarki rynkowej na „gruzach” systemu nakazowo-rozdziałowego odradzała się także bankowość komercyjna i to zarówno w bankach państwowych, prywatnych, jak i spółdzielczych (jako zbiorowej własności prywatnej) (wykres 1).

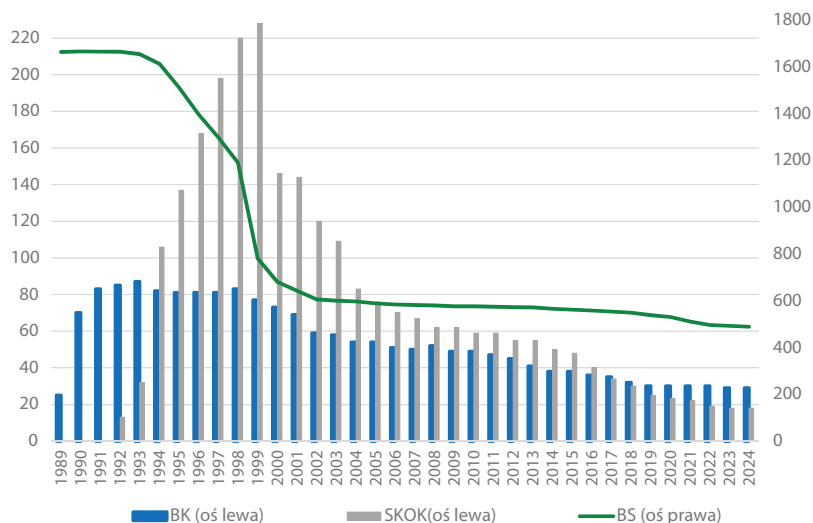
W okresie poprzedzającym utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG/Fundusz) w pierwszej połowie lat 90. rozpoczęło działalność wiele nowych banków utworzonych na podstawie licencji wydawanych przez NBP. W owym czasie liczba nowo wydawanych licencji znacząco przewyższała procesy konsolidacyjne.

Zarówno nowo powstające banki, jak i te działające wcześniej, głównie w sektorze spółdzielczym, doświadczały nowych reguł funkcjonowania w kształtującej się gospodarce rynkowej ze wszystkimi tego wadami i zaletami, w środowisku bardzo wysokich stóp procentowych, wysokiej inflacji i bezrobocia. Istotne były również masowe upadłości kredytobiorców – częściej na skutek procesów rynkowych, ale nierzadko także w konsekwencji braku kompetencji klientów i bankowców oraz zachowania przestępczego. To – oraz wiele innych czynników – sprawiło, że pojawiły się symptomy kry-

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

⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. *Prawo bankowe* (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 21; Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. *o Narodowym Banku Polskim*, Dz.U. 1989, nr 4, poz. 22 oraz W. Baka, *Bankowość europejska*, op. cit., s. 224.

Wykres 1. Liczba instytucji kredytowych w Polsce w latach 1989–2024



Źródło: L. Kurkliński, *Polskie banki od 1989 roku*, Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego. Alterum, <http://alterum.pl/uploaded/UKW%2011.04.2017.pdf> (dostęp 20.04.2025), dane KNF.

zysu bankowego objawiającego się przede wszystkim niebezpieczeństwem niewypłacalności. Prognozowana skala problemów finansowych banków stawiała na porządku dziennym pytania o zaufanie deponentów do sektora bankowego¹⁰.

Powstanie i ewolucja doktryny gwarantowania depozytów gromadzonych w bankach

Systemy gwarantowania depozytów – co do zasady – pełnią dwie funkcje: stabilizują system bankowy poprzez zmniejszanie ryzyka runu na kasy banków oraz chronią deponenta jako nieprofesjonalnego konsumenta usług bankowych. Pierwsza (ważniejsza z systemowego punktu widzenia) funkcja działa tylko wtedy, gdy deponenti wiedzą o istnieniu systemu gwarantowania depozytów, a sam system posiada odpowiednią wiarygodność społeczną. Jeżeli

¹⁰ F.D. Roosevelt w obliczu Wielkiego Kryzysu i załamania sektora bankowego stwierdził, że banki posiadają coś znacznie cenniejszego od złota, a tym czymś jest zaufanie klientów. Zob. *Transcript of Speech by President Franklin D. Roosevelt Regarding the Banking Crisis*, March 12, 1933, <https://www.fdic.gov/history/transcript-speech-president-franklin-d-roosevelt-regarding-banking-crisis> (dostęp 1.04.2025)

deponent nie wie, że jest chroniony, to zachowuje się tak, jakby tej ochrony nie było. W pierwszych latach działalności Funduszu wcale nie było oczywiste, czy promocja zasad działania systemu gwarantowania depozytów przyniesie więcej korzyści niż szkód dla stabilności sektora bankowego. Należy bowiem uwzględnić, że system ten powstał w Polsce niedługo po „rewolucyjnej” transformacji systemu polityczno-gospodarczego. Nieefektywny system nakazowo-rozdzielczy, z którego wychodziła Polska w samej końcówce lat 80. XX wieku, miał wiele wad (wartość oszczędności malała w wyniku inflacji, a w przypadku reformy walutowej z 1950 r. na skutek denominacji¹¹), jednak klientom nie groziło ryzyko upadłości banku jako depozytariusza ich oszczędności. Stąd też w pierwszym okresie działalności systemu gwarantowania depozytów w Polsce (druga połowa lat 90.) upowszechnianie informacji, że w razie upadłości banku twoje depozyty są bezpieczne do kwoty relatywnie niskiego limitu i to jeszcze w systemie koasekuracji, mogło – zamiast uspakajać – budzić niepokój przeciętnego deponenta, który właśnie wtedy po raz pierwszy dowiadywał się, a co gorsze, doświadczał upadłości banku w gospodarce rynkowej. Sytuację pogarszała przejściowo dualność ochrony gwarancyjnej. Z jednej strony pełna gwarancja państwa dla depozytów ludności w bankach, które działały w Polsce przed reformą z 1988 r., z drugiej – bardzo ograniczona dla określonych deponentów w bankach powstałych po tym roku.

Problem zaufania klientów do banków jako podstawowego warunku funkcjonowania pośrednictwa finansowego i związane z tym ryzyko runu na banki w przypadku utraty tego zaufania, przyczyniały się już w pierwszych dekadach XX w. do poszukiwania odpowiednich rozwiązań. Akceleratorem wdrażania rozwiązań chroniących depozyty klientów w formie systemów gwarantowania były przede wszystkim kryzysy bankowe. Klasycznym wręcz przykładem jest powstanie w USA w 1934 r. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). USA odgrywają szczególną rolę w powstaniu i rozwoju idei gwarantowania depozytów. To tam pojawił się pierwszy powszechny system gwarancyjny na świecie i miał charakter federalny. System ten powstał w bezpośredniej reakcji amerykańskiego parlamentu na konsekwencje Wielkiego Kryzysu Gospodarczego 1929–1933, choć idea gwarantowania depozytów ma w USA znacznie

¹¹ Ustawa w dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego, DZ.U. 1950, nr 50, poz. 459.

dłuższą historię¹². Początkowo regulacje dotyczące FDIC znalazły się w amerykańskim Banking Act. Natomiast w 1950 r. uchwalono odrębną ustawę o FDIC. Można dodać, że FDIC była w swojej ponad 90-letniej historii kilkakrotnie konfrontowana z kryzysami bankowymi na dużą skalę. Charakterystyczne jest to, że każdy następny kryzys wymagał zaangażowania znacząco większych środków w celu jego zażegnania. I chociaż zdarzały się masowe wycofywania wkładów klientów w pojedynczych bankach, to od 1933 r. nie wystąpiła panika bankowa (run na banki) obejmująca większą grupę banków¹³. Choć nie należy zapominać o przykładach masowego i gwałtownego wycofywania depozytów w 2023 roku z banków Silicon Valley Bank (SVB) i Signature Bank¹⁴. Z uwagi na to, że finansowanie aktywów tych banków (szczególnie SVB) pochodziło głównie z depozytów przekraczających znacznie limit gwarancji, ustabilizowanie sytuacji było możliwe dopiero po podjęciu działań typu *resolution*.

Przez długi okres od powstania FDIC nie tworzących w innych państwach systemów gwarantowania depozytów. W Europie pierwszy taki system powstał w Niemczech w 1966 r. Był to system gwarantowania depozytów w sektorze banków prywatnych utworzony z inicjatywy samego środowiska bankowego. W latach 70. powołano do życia systemy w Finlandii, Belgii, Hiszpanii, Holandii, Austrii, Wielkiej Brytanii. Mniej więcej w tym samym czasie, czyli w roku 1980, powstał system gwarantowania depozytów we Francji. Rok 1980 można określić jako cezurę gwałtownego powstawania systemów gwarantowania depozytów w państwach obecnej Unii Europejskiej. W kolejnych latach stymulatorem kształtowania instytucji gwarancyjnych były najpierw regulacje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a potem Unii Europejskiej.

Pierwszym europejskim dokumentem dotyczącym gwarantowania depozytów była, wydana 22 grudnia 1986 r., Rekomendacja 87/63/EEC. Zawierała ona niewielki zakres zaleceń skierowanych do państw członkowskich mających dość ogólnikowy charakter. Państwa, które nie posiadały systemów gwarancyjnych, miały je powołać do życia. Przy czym państwa te podzielono na

¹² T. Obal, *System gwarantowania depozytów w USA*, w: *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, red. W. Baka, PWE, Warszawa 2005, s. 185–200.

¹³ Ibidem, s. 210–213.

¹⁴ D.B. Choi, P. Goldsmith-Pinkham, T. Yorulmazer, *Contagion Effects of the Silicon Valley Bank Run*, Maj 2024, <https://arxiv.org/pdf/2308.06642> (dostęp 1.04.2025).

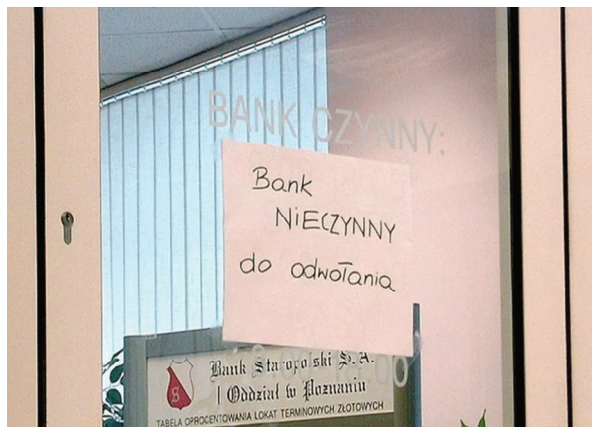
dwie grupy. Pierwsza grupa miała wyznaczony termin do 31 grudnia 1988 r. Do grupy tej należały Włochy, Irlandia i Portugalia. Drugiej grupie wyznaczono termin 1 stycznia 1990 r. Do tej grupy należały Dania, Grecja i Luksemburg. Z tak nałożonego obowiązku nie wywiązała się jedynie Portugalia, która utwożyła system gwarantowania depozytów dopiero w 1992 r.

Kolejnym przełomowym dokumentem we Wspólnocie była uchwalona w 1994 r. Dyrektywa 94/19/EEC Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarantowania depozytów. Dyrektywa ta znacznie bardziej szczegółowo niż rekomendacja z 1986 r. regulowała kwestie gwarantowania depozytów. W szczególności definiowała komu i co należy gwarantować, chociaż zakres podmiotowy gwarancji był stosunkowo elastyczny. Dyrektywa zawierała listę podmiotów, które mogły być spod gwarancji wyłączone, a ostateczna decyzja o skorzystaniu z wyłączenia należała do państwa członkowskiego. Wyłączone spod gwarancji mogły zostać podmioty profesjonalne, które powinny samodzielnie ocenić ryzyko powierzenia środków danemu bankowi, jak: instytucje skarbu państwa oraz samorządowe, podmioty rynku finansowego, duże przedsiębiorstwa oraz osoby potencjalnie odpowiedzialne za złą sytuację banku, czyli jego kadra zarządzająca. Dyrektywa ustanowiła minimalny poziom gwarancji – 20 tys. euro. Polska nie była wówczas członkiem Wspólnoty, ale znajdowała się na tzw. ścieżce akcesyjnej i ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zawierała rozwiązania systemowe prowadzące do zgodności z wymogami Wspólnoty. M.in. dlatego w dacie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. BFG działał na zasadach zgodnych z Dyrektywą UE.

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

W systemie nakazowo-rozdzielczym panującym w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do 1989 r. instytucja upadłości przedsiębiorstwa państwowego, a w szczególności upadłości banku, nie istniała w systemie prawnym. Na początku lat 90. ubiegłego wieku implementacja zasad gospodarki rynkowej przyczyniła się do licznych upadłości, które nie ominęły także systemu bankowego, a przede wszystkim sektora banków spółdzielczych. Miało to także istotne znaczenie dla edukacji ekonomicznej społeczeństwa, głównie przez doświadczenie własne lub obserwację uczestniczącą, w mniejszym stopniu

przez tzw. ukształtowaną świadomość *ex ante*. W pierwszym okresie działalności BFG upowszechnianie informacji o systemie gwarantowania depozytów w przypadku upadłości banku napotykało na barierę niewiedzy – i to nie tylko co do zakresu ochrony, lecz także samego



Źródło: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/po-18-latach-postepowania-zalozyciel-banku,76,0,2411084.html>

zjawiska upadłości. Sytuację utrudniało występowanie dualnego systemu gwarancji, tj. dla wkładów oszczędnościowych ludności w bankach, które korzystały z pełnych gwarancji Skarbu Państwa oraz gwarancji BFG ograniczonych do równowartości w złotych 3000 euro z 10% partycypacją w przedziale powyżej 1000 do 3000 euro (początkowo poziom gwarancji określony był w ECU¹⁵). Badania wiedzy ludności o systemie gwarancji prowadzone przez lub z inicjatywy BFG wykazały potrzebę zorganizowania szerokiej kampanii informacyjno-promocyjnej, która obejmowała m.in. obligatoryjne umieszczanie tabliczek informacyjnych we wszystkich placówkach bankowych, udostępnianie klientom materiałów wyjaśniających zasady i warunki gwarantowania środków na rachunkach bankowych, wreszcie artykuły w prasie i audycje w mediach. Z raportów z badań wynikało jednak, że najlepsze efekty przynosiło rozpowszechnianie w mediach informacji o wypłatach środków gwarantowanych klientom upadłych banków.

Druga połowa lat 90. XX w. to okres bardzo intensywnej pracy Funduszu przy wypłatach środków gwarantowanych. Większość upadłości dotyczyła małych banków spółdzielczych. Niemniej jednak ich liczba i lokalizacja wskazywała, że bez systemu gwarantowania depozytów ryzyko wywołania masowej paniki bankowej byłoby wysoce prawdopodobne. Paradoksalnie ówczesne reakcje

¹⁵ ECU (European Currency Unit) to jednostka rozrachunkowa stosowana w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) i Unii Europejskiej (UE) przed wprowadzeniem euro, tj. w latach 1979–1998.

społeczne na niedostępność środków na rachunkach w bankach, co do których podjęto decyzję o zawieszeniu działalności lub ogłoszono ich upadłość, były dużo spokojniejsze niż obecnie. A działo się to pomimo stosunkowo długiego czasu, jaki upływał od momentu niedostępności depozytów do ich wypłaty przez BFG. Deponenci w zasadzie cierpliwie czekali na zwrot należnych im środków. Od dnia wejścia w życie ustawy o BFG w 1995 roku, tj. od 15 lutego do końca roku, sądy ogłosiły 50 upadłości banków. W 1996 r. było to 31 upadłości, w kolejnym roku 6, w 1998 r. – 4, a w kolejnych trzech latach, czyli do 2001 r., po jednej upadłości. Na podkreślenie zasługuje, że Fundusz rozpoczął sukcesywnie wypłacać gwarantowane depozyty od czerwca 1995 r., tj. w niecałe dwa miesiące od powołania jego organów. W „kolejce” oczekiwali już deponenci 18 upadłych banków: BS Bolesławiec (upadłość 20.02.1995), BS Ojrzeń (20.02.1995), BS Sulechów (09.03.1995), BS Rypin (10.03.1995), BS Słupsk (10.03.1995), BS Dobra k/Nowogardu (16.03.1995), BS Opalenica (22.03.1995), BS Chęciny (31.03.1995), BS Lubsko (31.03.1995), BS Bedlno (07.04.1995), BS Wisła (13.04.1995), Agrobank SA (21.04.1995), BS Tarnówka (21.04.1995), BS Wałcz (25.04.1995), BS Zapolice (17.05.1995), SBL Buk (24.05.1995), BS Bojanowo (26.05.1995), BS Regimin (29.05.1995).

Obowiązująca w 1995 roku dyrektywa WE przewidywała, że na wypłatę środków gwarantowanych są 3 miesiące, a termin ten mógł być trzykrotnie przedłużany. Literalne brzmienie tego przepisu nasuwało wątpliwości interpretacyjne, co do maksymalnego okresu realizacji gwarancji. Stąd wiele jurysdykcji europejskich przyjmowało wygodniejsze dla siebie rozwiązanie, zgodnie z którym na wypłatę było aż 12 miesięcy. Tak długi okres pozwalał na uporządkowaną weryfikację list deponentów i operacyjne zorganizowanie wypłat środków. Było to niełatwe zadanie, gdyż sposób sporządzenia i forma przedkładanych Funduszowi list deponentów przypominała niemal przysłowiowe „notatki w zeszytach”. W Polsce, korzystając z ustawowej możliwości wydłużania początkowego 3-miesięcznego okresu, zorganizowano system, w którym:

- datą spełnienia warunku gwarancji, czyli zainicjowania procedur gwarancyjnych, było sądowe orzeczenie o upadłości banku;

W tym rozwiązywaniu (zresztą podobnie jak obecnie) niedostępność środków następowała wraz z zawieszeniem działalności banku, a terminy ustawowe zaczynały biec od daty orzeczenia sądu w sprawie upadłości. Celem przyspieszenia wypłat środków gwarantowanych, skrócono dla sądu okres na



Prawomocny wyrok po 19 latach. Finał afery ws. Banku Staropolskiego (fot. TVP3 Poznań)

Po 19 latach od wybuchu afery w sprawie Banku Staropolskiego w Sądzie Okręgowym w Poznaniu zapadł prawomocny wyrok. Sąd uniewinnił wszystkich 8 oskarżonych, w tym szefa rady nadzorczej banku Piotra B.

Źródło: <https://poznan.tvp.pl/45229776/prawomocny-wyrok-po-19-latach-final-afery-ws-banku-staropolskiego>

rozpatrzenie wniosku o ogłoszenie upadłości z 2 miesięcy (ogólna norma) do 1 miesiąca. Była to jednak norma instrukcyjna, która niekiedy była zaburzana przez tak prozaiczne zdarzenia, jak np. urlop sędziego.

- podmiotem, który dokonywał operacyjnie wypłat, był syndyk masy upadłości.

Syndyk, powoływany przez sąd wraz z orzeczeniem upadłości banku, był zobowiązany do sporządzenia listy deponentów, którą przekazywał do Funduszu. Fundusz weryfikował tę listę i miał prawo do zgłaszania uwag. A następnie czekał na poprawki syndyka. Przyjęcie listy deponentów przez zarząd Funduszu skutkowało przekazaniem środków finansowych syndykowi, który dokonywał wypłat¹⁶.

¹⁶ Syndyk wypłacał środki gwarantowane deponentom za pośrednictwem placówek upadłego banku. Jedynym wyjątkiem była największa ówczesna upadłość Banku Staropolskiego S.A. Bank ten, mając bardzo niewiele placówek własnych, pozyskiwał – na podstawie umowy – depozyty głównie poprzez sieć Invest Banku S.A. W momencie upadłości Bank Staropolski S.A. miał ca 150 tys. deponentów zamieszkałych w różnych regionach kraju. Dlatego syndyk podpisał umowy z 4 bankami komercyjnymi wydzielonymi wcześniej ze struktur NBP w różnych częściach Polski oraz z BRE Bankiem S.A., które dokonywały wypłat w swoich placówkach.

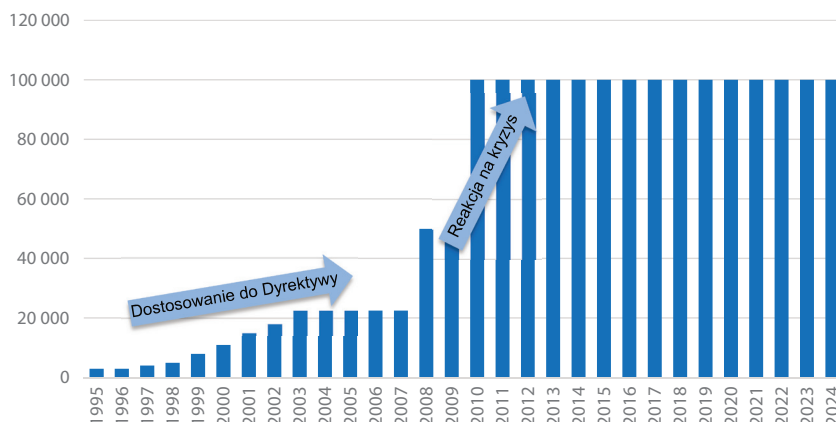
Jak wspomniano, znakiem czasu był ówczesny sposób sporządzania list deponentów i przekazywania ich do BFG. Najpierw były to głównie wydruki tabel ręcznie podpisywane przez syndyków. Zdarzały się też listy w całości sporządzane ręcznie. W przypadku list deponentów banków spółdzielczych obejmujących do kilku tysięcy pozycji, pracownicy Biura Funduszu dokonywali pieczołowicie weryfikacji każdej z nich, co było bardzo pracochłonne. W ramach racjonalizacji tego procesu Fundusz przekazywał syndykom upadłych banków specjalnie opracowaną aplikację komputerową, która pozwalała skrócić okres analizy list i ograniczyć pracochłonność. Niestety, nadal listy te musiały mieć formę papierową opatrzoną własnoręcznym podpisem. W przypadku upadłości Banku Staropolskiego wydruki listy deponentów zajmowały kilkanaście pokaźnych kartonów papieru.

Wejście w życie ustawy o BFG z 1994 r. stanowiło w zasadzie kontynuację provizorium gwarancyjnego wprowadzonego uchwałą Sejmu z 1993 r. przypisanego do Narodowego Banku Polskiego. Pierwotny limit gwarancyjny o równowartości w złotych do 3000 ECU może wydawać się niski z punktu widzenia obecnie obowiązujących standardów, ale biorąc pod uwagę ówczesny poziom oszczędności ludności, w rzeczywistości takim nie był. Gorzej sytuacja wyglądała w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a także osób prawnych i jednostek niemających osobowości prawnej, o ile posiadały zdolność prawną, mających status deponenta (art. 2 ustawy o BFG z 1994 r.). Wartość środków takich deponentów na rachunku w danym banku często przekraczała limit gwarancyjny.

Od momentu wejścia w życie przepisów ustawy o BFG pojawiały się kontrowersje zarówno co do limitu gwarancji (wykres 2), jak i koasekuracji (współodpowiedzialności) deponenta do 10% wkładu powyżej równowartości w złotych 1000 euro, a także statusu profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego jako deponentów. Skutkowało to m.in. sukcesywnym podnoszeniem limitu gwarancji z jednoczesnym ograniczaniem zbioru podmiotów mających status deponenta (np. jednostek organizacyjnych, które nie były uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat). Szczególne kontrowersje wywoływało rozwiązanie polegające na partycypacji deponenta w ryzyku do 10% sumy gwarantowanej. Zwolennicy argumentowali, że ogranicza to pokusę nadużycia w zachowaniu klientów banków przy lokowaniu środków, i zachęca do monitorowania standingu finansowego banku. Natomiast przeciwnicy twierdzili, że nieprofesjonalny klient,

a takich była zdecydowana większość, nie ma wiedzy albo nie posiada informacji pozwalających ocenić ryzyko związane z lokowaniem środków, uznając jednocześnie, iż samo relatywnie atrakcyjne oprocentowanie nie może być dostatecznym wskaźnikiem ryzyka.

Wykres 2. Limit gwarancyjny w latach 1995–2024 (w euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BFG.

Problem koasekuracji zanikał wraz ze stopniowym podnoszeniem limitu gwarancyjnego do równowartości w zł 22.250 euro w 2003 r., co oznaczało wypełnienie minimalnego poziomu określonego przepisami dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów.

Dylematy regulacyjne i nowelizacja przepisów dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów

Minimalny obowiązkowy limit gwarancji na poziomie 20 000 euro (bez udziału własnego deponenta) oraz swoboda ustalania wyższych poziomów gwarancji prowadziły do zróżnicowania poziomów gwarancyjnych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Rodziło to spekulacje na temat stosowania arbitrażu depozytowego i lokowania środków przez deponentów w bankach korzystających z wyższego poziomu ochrony. Wyrywkowy monitoring nie wskazywał jednak, aby wyższe poziomy gwarancji, przynajmniej w odniesieniu do polskiego deponenta, stanowiły istotny czynnik decyzyjny o transferze środków do zagranicznych banków korzystających z wyższych gwarancji.

Jeszcze w roku 2007 dominował pogląd, że europejskie zasady gwarantowania ustalone Dyrektywą 94/19/WE są odpowiednie. Wszak w listopadzie 2006 r. zakończył się, trwający od listopada 2004 r., przegląd dyrektywy realizowany przez Komisję Europejską. Konkluzja tego szczegółowego przeglądu była taka, że nie ma potrzeby jakichkolwiek zmian w fundamentalnych zasadach gwarantowania depozytów określonych w dyrektywie, a drobny *tuning* niektórych kwestii można przeprowadzić metodami pozaregulacyjnymi¹⁷. Sytuacja zmieniła się diametralnie we wrześniu 2008 r., kiedy to wieloletnie *dolce vita* na rynkach finansowych zakończyło się spektakularnym upadkiem Lehman Brothers, instytucji finansowej symbolizującej historię amerykańskiej bankowości inwestycyjnej¹⁸. Katastrofalne skutki tego wydarzenia ujawniły się niebawem i trwały z różną siłą w następnych latach. Podważenie na wielką skalę wiarygodności banków spowodowało zamieranie rynków międzybankowych, banki zaprzestawały wzajemnego kredytowania, szybko zwiększając ryzyko utraty płynności.

Globalny kryzys finansowy końca pierwszej dekady XXI w. nie był szczególnie odczuwalny na polskim rynku. Przyczyniło się do tego zapóźnienie polskiego sektora bankowego w stosunku do dojrzałych systemów i dużych banków zagranicznych, a zwłaszcza globalnych gigantów. Krajowe banki nie uczestniczyły na większą skalę w operacjach i obrocie pochodnymi instrumentami finansowymi, które przyczyniły się do wywołania kryzysu. Niemniej jednak, na skutek medialnych informacji o kryzysie, deponenci w Polsce byli poważnie zaniepokojeni. Dowodem na to był np. lawinowy wzrost liczby kontaktów z infolinią BFG i pytań kierowanych do BFG. Działo się tak, mimo że sytuacja krajowego systemu bankowego była bardzo stabilna, a ostatnia upadłość małego banku spółdzielczego miała miejsce 6 lat wcześniej. Wreszcie, podmioty działające w polskim systemie bankowym nie miały związków trans-

¹⁷ Bruksela, dnia 27.11.2006 KOM (2006) 729: "Przegląd dyrektywy uwidocznił szereg obszarów, w których stwierdzić można niedostatki wspólnotowych regulacji dotyczących systemów gwarancji depozytów. Komisja była zdania, że znaczną poprawę sytuacji można szybko osiągnąć bez zmian obowiązującej dyrektywy i zaproponowała niezwłoczne zajęcie się tymi kwestiami."

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

akcyjnych z Lehman Brothers. Warto dodać, że początkowe obawy o gwałtowny transfer środków z banków córek w Polsce do krajów ich matek były przesadzone. Przede wszystkim ze względu, iż zgromadzone depozyty były zaangażowane w krajowe aktywa. Ponadto, co istotne, rentowność kredytów w Polsce była generalnie wyższa niż w krajach macierzystych banków matek, co raczej motywowało do napływu środków z zagranicy. Z drugiej strony, kryzys powodował, że centrale banków znajdowały się pod istotną presją płynnościową, to zaś obniżało skłonność tych banków do transferu środków do podmiotów zależnych. W tym okresie polski nadzór bankowy był stosunkowo rygorystyczny. W tych warunkach manifestowany niepokój klientów krajowych banków był dowodem na ryzyko importu kryzysu wiarygodności i niebezpieczeństwa panicznego zachowania deponentów.

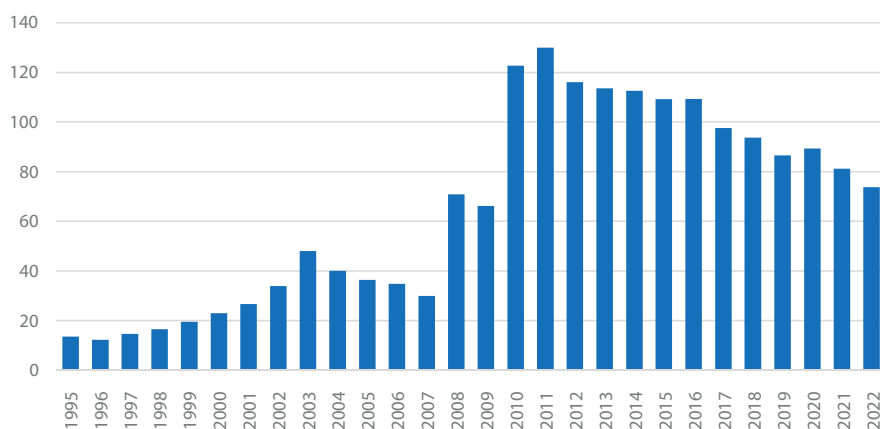
W innych krajach europejskich również odczuwano wzrost niepokoju deponentów objawiający się incydentalnymi runami na banki. Niektóre rządy podjęły awaryjne działania stabilizacyjne (a przynajmniej tak zaprojektowane) i zadeklarowały czasowe pełne gwarancje depozytów w bankach (ang. *blanked guarantees*). Uczyniono tak m.in. dlatego, że wartość wkładów stosunkowo często przekraczała limit gwarancyjny na poziomie 20 000 euro, a nadto już wcześniej niektóre europejskie systemy gwarantowania depozytów oferowały wyższe gwarancje (np. system włoski ponad 100 000 euro)¹⁹.

Reakcją UE na zjawiska i procesy kryzysowe związane z globalnym kryzysem finansowym było rozpoczęcie prac nad zmianami w Dyrektywie o gwarantowaniu depozytów. Projekty zmian dotyczyły głównie trzech kwestii. Po pierwsze podniesienia i ujednolicenia limitu gwarancji do 100 000 euro. Zmiany te były istotne, gdyż nie tylko ograniczały ewentualną skłonność do wycofywania wkładów, ale także mitygowały ewentualne transfery depozytów do systemów z wyższymi gwarancjami. Po drugie, zwyciężył pogląd, iż ryzyko

¹⁹ Takie rządowe deklaracje podejmowane *ad hoc* prowadziły niekiedy do niepożądanych skutków. Sytuację dobrze ilustruje przykład brytyjsko-irlandzki. Ówczesne systemy bankowe Wielkiej Brytanii i Irlandii były ze sobą ściśle powiązane. Wiele banków brytyjskich działało w Irlandii i odwrotnie. Przed kryzysem w Irlandii obowiązywał limit 20 tys. euro natomiast w Wielkiej Brytanii 35 tys. funtów (podniesiony w 2008 r. do 50 tys. funtów). Rząd irlandzki, aby uspokoić nastroje deponentów, wprowadził czasowo całkowite gwarancje na depozyty w bankach w Irlandii, co spowodowało, że Brytyjczycy zaczęli masowo przenosić swoje depozyty do banków irlandzkich. Było to o tyle proste, że w wielu przypadkach wystarczyło założyć rachunek w banku po drugiej stronie ulicy. Ostatecznie między systemami bankowymi tych dwóch krajów nastąpiły wysokokwotowe przepływy depozytów, które zamiast stabilizować, *de facto* destabilizowały sytuację. Podobne zjawiska wystąpiły też w innych krajach UE, ale na znacznie mniejszą skalę.

pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*) wynikające ze składania depozytów przez nieprofesjonalnych klientów banków jest stosunkowo niewielkie, i zniesiono możliwość stosowania udziału własnego czy współodpowiedzialności deponenta w kwocie gwarantowanej. Po trzecie wreszcie, znacząco skrócono okres niedostępności środków do 20 dni roboczych i tylko w wyjątkowych okolicznościach istniała możliwość przedłużenia go o kolejne 10 dni. Formalnie powyższe zmiany uchwalono w marcu 2009 w Dyrektywie 2009/14/WE (zmieniającej Dyrektywę 94/19/EEC), która podnosiła limit gwarancji najpierw do 50 000 euro, a następnie do 100 000 euro. Regulacje te do polskiego prawodawstwa wdrażano dwuetapowo. Ustawą z 23 października 2008 r. zmieniającą ustawę o BFG podniesiono limit gwarancji do 50 000 euro, likwidując współodpowiedzialność deponentów, a następnie ustawą z 16 grudnia 2010 r. podniesiono limit do 100 000 euro oraz skrócono czas na przygotowanie wypłat do 20 dni roboczych (wykres 3).

Wykres 3. Limit gwarancyjny w latach 1995–2022 w relacji do średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w Polsce (jako wielokrotność)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BFG, GUS, NBP.

Wykres 3 ilustruje zmiany poziomu ochrony deponentów w relacji do średniego miesięcznego wynagrodzenia. W latach 1996–2003 sytuacja polskiego deponenta ulegała poprawie. Od 2004 r. w kolejnych czterech latach stały poziom limitu gwarancyjnego i wzrost średniego wynagrodzenia brutto prowadził do pogorszenia relacji, aby od 2008 r. gwałtownie wzrosnąć, ze względu na 2,5-krotny, a następnie niemal 5-krotny wzrost limitu w relacji do 22 250 euro.

Spadki wskaźnika w kolejnych latach to wynik stałego poziomu limitu i wzrostu średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej.

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

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

- należy inaczej niż dotychczas określić moment spełnienia warunku gwarancji. Stąd uznano, że faktyczna niedostępność środków następuje z momentem zawieszenia działalności banku²⁰;
- należy odejść od papierowych list deponentów i przejść na dane w formacie cyfrowym oraz wyznaczyć zawieszonemu podmiotowi bardzo krótki (np. 3 dni) termin na przekazanie danych niezbędnych Funduszowi do przygotowania wypłat;
- należy zaprojektować i wdrożyć rozwiązania w systemach IT banków dedykowane do generowania danych na potrzeby wypłaty środków gwarantowanych²¹;
- należy zorganizować system bieżącej kontroli generowania danych i wyliczania kwot gwarantowanych przekazywanych przez banki do BFG²²;

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

²¹ Prekursorem takiego rozwiązania w Europie był FSCS (Financial Services Compensation Scheme) – brytyjski system gwarantowania depozytów, dla którego banki przygotowywały pliki w formacie określanym jako SCV (ang. *single customer view*).

²² Opracowany ówczesnie w BFG system kontroli wyliczania predestynował Fundusz do miana europejskiego lidera i dopiero nowa dyrektywa przyjęta w 2014 r. skodyfikowała elementy takiego systemu na wzór polski.

- należy wyłączyć zawieszony bank z powierzania mu wypłat środków gwarantowanych dla deponentów, gdyż taki podmiot nie uczestniczy w rozliczeniach międzybankowych, nie ma systemu transakcyjnego przygotowanego do przyjęcia danych do wypłaty z BFG, a w konsekwencji zorganizować dokonywanie wypłat za pośrednictwem innych banków.

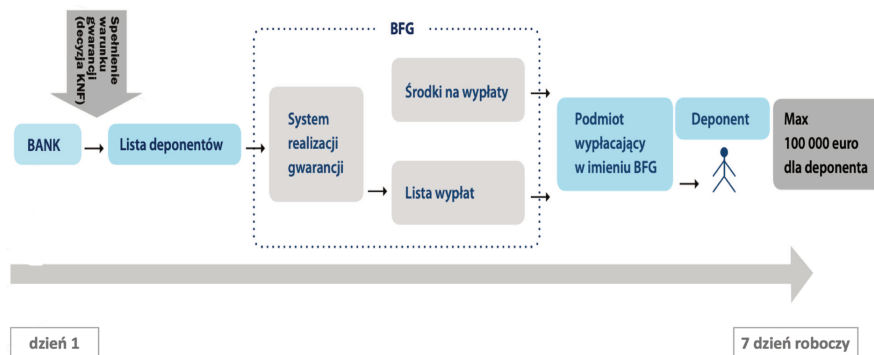
Powyższe założenia prowadziły do wniosku o potrzebie radykalnej zmiany koncepcji organizacji procesu wypłat środków gwarantowanych. Chodziło o to, aby zamiast zajmować się tym dopiero, gdy spełnione zostaną warunki gwarancji, ze względu na niedostępność wkładu, przygotować się na taką ewentualność już w okresie, gdy podmiot systemu gwarantowania prowadzi normalną działalność. Każdy podmiot systemu gwarantowania na koniec dnia roboczego miał posiadać odpowiednio zestawione w systemie IT dane niezbędne do przygotowania listy deponentów, w tym kwoty gwarancji, oraz dysponować infrastrukturą teleinformatyczną umożliwiającą bieżący i bezpieczny przekaz odpowiednich danych do BFG. Wszystkie te założenia zostały uwzględnione w przepisach nowelizujących ustawę o BFG z 16 grudnia 2010 r.

Gwarancje dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

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

Pierwszy realny test sprawności nowej infrastruktury przygotowanej do tego, aby wypłaty realizować w bardzo krótkim czasie, odbył się już w lipcu 2014 r., bowiem nastąpiło spełnienie warunku gwarancji wobec SKOK Wspólnota, a w grudniu tego samego roku wobec SKOK Wołomin. W obu przypadkach procedury i infrastruktura zadziałały prawidłowo i wypłaty dla deponentów rozpoczęły się w okresie krótszym niż 7 dni roboczych (schemat 1).

Schemat 1. Proces wypłaty środków gwarantowanych



Źródło: BFG, Raport roczny 2012.

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

- w dacie objęcia gwarancjami BFG działało 55 kas (na koniec lutego 2025 r. funkcjonowało tylko 18 kas),
- suma bilansowa sektora kas na koniec 2013 r. wynosiła 18,1 mld zł, (na koniec lutego 2025 było to 9,9 mld zł),
- w stosunku do 11 kas nastąpiło ogłoszenie ich upadłości, a BFG wypłacił ich deponentom 4,4 mld zł,
- w okresie przynależności kas do systemu gwarantowania nastąpiło 26 przejęć kas, a finansowe wsparcie tych przejęć przez Fundusz dotyczyło 12 procesów i wyniosło ok. 0,7 mld zł.

Doskonalenie infrastruktury stabilności systemów bankowych i ochrony depozytów

Po szybkim dostosowaniu kluczowych parametrów systemów gwarantowania depozytów w reakcji na globalny kryzys finansowy, Komisja Europejska rozpoczęła prace nad nową dyrektywą o systemach gwarantowania depozytów (ang. *Deposit Guarantee Schemes* – DGS). Jej celem było ujednolicenie szczegółowych zasad gwarantowania depozytów w krajach członkowskich UE i harmonizacja systemu finansowania DGS. Propozycja Komisji Europejskiej zakładała początkowo, że DGS-y będą dysponować funduszami typu *ex-ante* na poziomie 1,5% depozytów objętych ochroną gwarancyjną (ang. *eligible*

deposits – są to depozyty objęte gwarancjami, liczone bez nakładania limitu gwarancyjnego). Dla wielu systemów europejskich, szczególnie takich, które były finansowane wyłącznie w systemie *ex-post*, osiągnięcie takiego poziomu wymagało długoterminowej perspektywy sukcesywnego akumulowania środków z wpłat banków do systemu. Krytyczny stosunek reprezentantów krajów członkowskich doprowadził do ustalenia współczynnika kapitalizacji tych systemów na poziomie 0,8% sumy depozytów gwarantowanych przy limicie 100.000 euro (ang. *covered deposits*)²³. Projektowane dalsze skrócenie terminu wypłat z 20 do 7 dni roboczych również budziło kontrowersje²⁴. W konsultacjach projektu nowej dyrektywy europejskie DGS-y podkreślały, że już 20 dni roboczych jest dużym wyzwaniem, a dalsze skracanie tego terminu generuje dodatkowe ryzyko operacyjne, że środki zostaną wypłacone niewłaściwym osobom lub w niewłaściwej wysokości. Ostatecznie przyjęto termin 7 dni roboczych, który stał się niejako standardem światowym poprzez uznanie go jako wartości referencyjnej w podstawowych zasadach Międzynarodowego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli Depozytów (International Association of Deposit Insurers) – IADI Core Principles²⁵.

W odróżnieniu od wcześniejszego rozwiązania, w którym katalog wyłączeń podmiotowych dawał możliwość wyboru opcji (załącznik nr 1 do Dyrektywy 94/19/WE), nowa dyrektywa harmonizuje zakres gwarancji, a więc to, komu i co jest gwarantowane. Za podstawowe kryterium wyłączania spod gwarancji uznano profesjonalizm podmiotu i to, czy może on ocenić ryzyko związane z powierzeniem środków konkretnemu bankowi. Z tego powodu spod gwarancji zostały wyłączone np. jednostki samorządu terytorialnego (JST)²⁶. Natomiast gwarancjami zostały objęte wszystkie przedsiębiorstwa, co było zmianą

²³ 1,5% depozytów „eligible”, przy strukturze tychże depozytów występującej w sektorze polskim oznacza ok. 2,2% w kategorii „covered”.

²⁴ Na etapie trialogu rozbieżności były duże, gdyż Parlament UE początkowo proponował 5 dni roboczych.

²⁵ Principle 15, Essential Criterion 1: The deposit insurer is able to reimburse most insured depositors within seven working days. If the deposit insurer cannot currently meet this target, the deposit insurer has a credible plan in place to do so. IADI, *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014, <https://www.iadi.org/uploads/cprevised2014nov.pdf> (dostęp 1.04.2025).

²⁶ Na etapie dyskusji w Radzie Unii Europejskiej, Polska i Czechy proponowały objęcie JST gwarancjami ze względu na to, że obejmują takie podmioty, jak szkoły, przedszkola, domy pomocy społecznej i wiele innych instytucji ważnych społecznie. Przeciwnicy argumentowali, że takie podmioty zarządzają relatywnie dużymi środkami finansowymi i powinny robić to profesjonalnie.

w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, w których wyłączano spod gwarancji podmioty nieuprawnione do sporządzania uproszczonej sprawozdawczości. W odróżnieniu od JST, tym razem argumentem decydującym o tym, że wszystkie przedsiębiorstwa zostały objęte gwarancjami, był argument praktyczny. Po prostu w ciągu 7 dni roboczych trudno zweryfikować, czy dany podmiot jest, czy nie jest uprawniony do stosowania uproszczonej sprawozdawczości. Ostatecznie nowa dyrektywa została przyjęta w kwietniu 2014 r.²⁷ i została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r.²⁸

Nowa ustawa o BFG wprowadziła inną istotną zmianę, która nie wynikała wprost ze zmian Dyrektywy z 2014 r. Otóż w przypadku rachunków powierniczych przyjęto, że deponentem jest powierzający, a nie powiernik. Jest to rozwiązanie, które zwiększa *de facto* zakres gwarancji na rachunkach powierniczych. Przepisy europejskie dopuszczają oba podejścia, przede wszystkim dlatego, że prawo do środków zgromadzonych na rachunkach powierniczych (i innych pokrewnych) wynika z prawa cywilnego poszczególnych krajów członkowskich, a prawo cywilne na obszarze UE nie zostało zharmonizowane. Istotne zmiany nastąpiły w obszarze finansowania wypłat gwarancyjnych. Zgodnie z tym co przewiduje Dyrektywa z 2014 r., pierwszym źródłem wypłat jest fundusz gwarancyjny banków będący typem funduszu *ex-ante*²⁹. W następnej kolejności można skorzystać ze składek nadzwyczajnych wpłacanych przez banki oraz innych funduszy własnych BFG. Na ostatnim miejscu (jako rozwiązanie przejściowe obowiązujące do 2024 r.) był fundusz ochrony środków gwarantowanych (FOŚG), który przed zmianą zasad finansowania był pierwszym źródłem wypłat. W latach 1995–2016 r. żadna upadłość banku w Polsce nie wymagała wykorzystania innych źródeł finansowania niż FOŚG.

Zmiana zasad gwarantowania depozytów wprowadzona Ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. w dostosowaniu do normy Dyrektywy z 2014 o wyłączeniu

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0049> (dostęp: 1.04.2025).

²⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Dz.U. 2016, poz. 996.

²⁹ Część składek na ten fundusz może być wnoszona w formie zobowiązań do zapłaty. Środki te pozostają na rachunkach banków, a utworzenie zobowiązań do zapłaty stanowi dla banków koszt, co oznacza, że ich wykorzystanie w momencie wypłaty nie działa procyklicznie.

spod gwarancji drobnych kwot na rachunkach martwych³⁰ wymagała dostosowania instrumentarium operacyjnego, a w szczególności systemów wyliczania, czyli bankowych systemów IT generujących dane na potrzeby wypłat. W systemie polskim mała kwota oznacza sumę o równowartości w zł do 2,5 euro. Powodem wprowadzenia tego rozwiązania w dyrektywie było dążenie do ograniczenia kosztów operacyjnych samych wypłat. Podobne rozwiązanie zastosowano w stosunku do tzw. THB (ang. *temporary high balances*), czyli depozytów, które pochodzą ze szczególnych źródeł (np. ze zbycia nieruchomości) i są objęte gwarancjami powyżej limitu gwarancyjnego przez stosunkowo krótki okres (w Polsce przez 3 miesiące). Ma to umożliwić właścicielowi zadysponowanie środkami na rachunku z uwzględnieniem ryzyka upadłości banku.

W praktyce BFG przetestował zmienione rozwiązania systemowe wkrótce po wejściu w życie nowej ustawy z 10 czerwca 2016 r. 24 października tego roku nastąpiło spełnienie warunku gwarancji dla deponentów Banku Spółdzielczego w Nadarzynie. Wypłaty rozpoczęły się szóstego dnia roboczego po dacie zawieszenia działalności, czyli 2 listopada 2016 r. Ostatni przypadek wypłaty środków gwarantowanych miał zaś miejsce w 2019 r. i dotyczył Banku Spółdzielczego w Grębowie.

UE w obliczu reformy modelu zarządzania kryzysowego

Wydarzenia z roku 2023 r. obejmujące kryzys wielu banków w Stanach Zjednoczonych (przede wszystkim Silicon Valley Bank i Signature Bank), a także konieczność interwencji wobec szwajcarskiego Credit Suisse, stały się jednym z powodów rozpoczęcia prac nad reformą systemu zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej. System ten definiowany jest poprzez dyrektywę, a także funkcjonowanie Unii Bankowej. Jeszcze w 2023 r. Komisja Europejska przygotowała propozycję reformy określanej jako Crisis Management and Deposit Insurance (CMDI). Głównymi założeniami reformy CMDI jest zwiększenie efektywności narzędzi z zakresu *resolution* oraz poprawa zasad funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów.

Skupiając się w tym miejscu na drugim elemencie tej reformy, należy podkreślić, że proponowane zmiany obejmują:

³⁰ Rachunek martwy to rachunek, na którym nie przeprowadzono żadnej operacji w ciągu minimum ostatnich dwóch lat.

FORBES > BUSINESS

BREAKING

What Happened To Signature Bank? The Latest Bank Failure Marks Third Largest In History

Brian Bushard Former Staff

Brian is a Boston-based Forbes breaking news reporter.



Mar 13, 2023, 01:52pm EDT

Updated Mar 15, 2023, 11:58am EDT

TOPLINE Signature Bank, a New York-based regional bank that became a leader in cryptocurrency lending, shuttered suddenly on Sunday, marking the third-biggest bank failure in U.S. history just two days after the country's second biggest failure, Silicon Valley Bank, rocked the stock market and reignited fears of "challenging and turbulent" economic times.



Signature Bank became the third bank to collapse this month.
COPYRIGHT 2023 THE ASSOCIATED PRESS. ALL RIGHTS RESERVED.

Źródło: <https://www.forbes.com/sites/brianbushard/2023/03/13/what-happened-to-signature-bank-the-latest-bank-failure-marks-third-largest-in-history/>

- lepsze wykorzystanie funduszy DGS

Jednym z ważniejszych elementów proponowanych zmian jest bardziej elastyczne wykorzystanie funduszy DGS-ów w finansowaniu działań typu *resolution*. Takie rozwiązanie w szerszej perspektywie może zmniejszyć koszty DGS-ów, dla których opcją alternatywną byłaby znacznie droższa wypłata depozytów gwarantowanych.

- równość ochrony deponentów w całej UE

Obecnie, mimo że minimalny poziom ochrony depozytów (100 tys. euro na deponenta w danym banku) jest ujednolicony na podstawie dyrektywy DGS z 2014 roku (2014/49/EU), nadal istnieją różnice w szczegółowych zasadach funkcjonowania DGS-ów w poszczególnych krajach. Harmonizacja ma na celu wyeliminowanie części z tych rozbieżności, m.in. poprzez:

- harmonizację gwarancji dla temporary high balances (czasowe wyższe gwarancje np. dla środków pochodzących ze sprzedaży nieruchomości);
- wypłatę środków gwarantowanych w wysokości ponad 10 tys. euro tylko w formie przelewu z uwagi na przeciwdziałanie zjawiskom „prania pieniędzy”;
- ujednolicenie terminu przedawnienia roszczeń do 5 lat (taki termin obecnie obowiązuje w systemie polskim).

Obecnie (marzec 2025 r.) reforma CMDI jest w trakcie negocjacji między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską, sama zaś procedura legislacyjna znalazła się na etapie dialogu.

Od dłuższego już czasu toczy się dyskusja nad projektem EDIS (ang. *European Deposit Insurance Scheme*), który byłby trzecim filarem unii bankowej

(po wspólnym nadzorze – European Banking Authority i wspólnej instytucji odpowiedzialnej za restrukturyzację banków – Single Resolution Board). Podstawowym założeniem projektu systemu EDIS jest wspólny fundusz na wypłaty gwarancyjne dla systemów członkowskich, podczas gdy kwestie realizacji gwarancji i inne obszary operacyjne mają pozostać na poziomie DGS-ów krajowych. Takie rozwiązanie odpowiada specyfice warunków lokalnych, jak chociażby realizacji gwarancji w terminie 7 dni roboczych w przypadku upadłości małego banku lokalnego, banku spółdzielczego czy kasy. Przeprowadzenie takiej operacji z poziomu centralnej instytucji wydaje się nieracjonalne. Z operacyjnego punktu widzenia gromadzenie i zarządzanie funduszem gwarancyjnym jest jednym z łatwiejszych zadań dla EDIS. Wiele lat

Infos / Amériques / L'INFO EN CONTINU / Point de Vue

« La Grande Dépression » n° II : L'effondrement des banques révèle des failles dans le système financier américain

Tuesday, 14 March 2023 6:28 PM [Last Update: Tuesday, 14 March 2023 6:28 PM]



Źródło: <https://www.businessinsider.de/gruenderszene/business/silicon-valley-bank-deutschland-wieder-geoffnet/>

SWI swissinfo.ch

The Swiss voice in the world since 1935

Banking & Fintech

Credit Suisse collapse: lingering questions one year on



Źródło: <https://www.swissinfo.ch/eng/banking-fintech/credit-suisse-collapse-one-year-on-the-key-unanswered-questions/73909716>

dyskusji nad projektem pokazuje, że znacznie trudniej wypracować kompromis polityczny, który oznaczałby zgodę na to, aby banki z jednego kraju finansowałyby wypłatę dla banku z innego kraju. Dlatego też nie przewiduje się, aby EDIS stał się elementem zmian zawartych w pakiecie CMDI.

Credit Suisse in crisis: What went wrong?



The Swiss bank has been plagued by scandals, public legal battles and mounting losses. MARKUS SCHUEPFLI

UPDATED NOV 22, 2024, 02:02 PM



ZURICH - Switzerland's role as banker to the world's rich is built on a reputation for institutional discretion and dull reliability. That only makes the scandals, public legal battles and mounting losses at Credit Suisse more striking and hard to comprehend.

In mid-March, unease about the bank's mounting problems snowballed and its shares slumped, forcing management to appeal to the Swiss banking authorities for a public vote of confidence.

1. What went wrong?

Credit Suisse's failings have included a criminal conviction for [allowing drug dealers to launder money in Bulgaria](#), entanglement in a Mozambique corruption case, a spying scandal involving a former employee and an executive, and a massive leak of client data to the media.

Źródło: <https://www.straitstimes.com/business/credit-suisse-in-crisis-what-went-wrong>

Podsumowanie

Doświadczenia bardzo wielu krajów na świecie dowodzą, że systemy gwarantowania depozytów stały się immanentnym ogniwem sieci bezpieczeństwa finansowego i obowiązkowym standardem w systemach bankowych, podobnie jak nadzór czy pożyczkodawca ostatniej instancji.

Według danych Międzynarodowego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli Depozytów (IADI), w 2023 roku 145 jurysdykcji na świecie posiadało systemy gwarantowania depozytów, a kolejne 25 przygotowywało się do ich wprowadzenia.

dzenia. W ostatnich latach prace nad wprowadzeniem systemu gwarantowania depozytów zostały podjęte w dwóch krajach OECD, które wcześniej nie posiadały formalnych instytucji ochrony depozytów bankowych. Pierwszym z tych krajów jest Nowa Zelandia, w której przez długi czas uznawano, że system gwarantowania depozytów generuje ryzyko nadużycia (*moral hazard*) i negatywnie oddziałuje na system finansowy. Sytuacja zmieniła się w lipcu 2023 roku, kiedy przyjęto ustawę Deposit Takers Act i powołano do życia Depositor Compensation Scheme (system rekompensat dla deponentów). Wcześniej Nowa Zelandia po kryzysie z 2008 r. wprowadziła system tymczasowy, działający jedynie do 2011 r.³¹. Drugim jest Izrael. W ostatnich latach Bank Izraela i rząd rozpoczęły prace nad wprowadzeniem systemu gwarantowania depozytów. Nie jest jeszcze przesądzone, od kiedy taki system miałby zacząć działać.

W krajach Unii Europejskiej gwarantowanie depozytów i działalność w zakresie przymusowej restrukturyzacji regulowana jest dyrektywami. Syntetycznie ujmując, tendencje zmian systemów gwarantowania depozytów, można stwierdzić, że zmierzają one ku zwiększaniu poziomu ochrony środków deponenta, traktując go jako nieprofesjonalnego uczestnika rynku usług finansowych. Obowiązująca gwarancja – określona dyrektywą UE – na poziomie 100.000 euro, z możliwością zwielokrotnienia dla rachunków wspólnych lub poprzez dywersyfikację wkładów w różnych podmiotach systemu, zgodnie z obecną oceną, nie wymaga podwyższenia. Przemawia za tym także bardzo wysoki wskaźnik pełnego pokrycia wartości wkładów gwarancjami. Nie bez znaczenia są także przesłanki aksjologiczne ochrony konsumenta na rynku. Obowiązujący okres niedostępności wkładu na poziomie 7 dni roboczych także nie stwarza istotnego pola do skracania go.

Współpraca międzynarodowa systemów gwarantowania odbywa się w ramach dwóch międzynarodowych organizacji, a mianowicie International Association of Deposit Insurers (IADI) i European Forum of Deposit Insurers (EFDI). IADI opracowało i uchwaliło Core Principles, które są zbiorem dobrych praktyk gwarantowania depozytów. Jednocześnie jest to dokument referencyjny dla ekspertów z Międzynarodowego Funduszu Walu-

³¹ Reserve Bank of New Zealand, *Financial Stability Report*, May 2009, <https://www.rbnz.govt.nz/-/media/project/sites/rbnz/files/publications/financial-stability-reports/fsr-may09.pdf> (dostęp: 1.04.2025).

towego i Banku Światowego przeprowadzających badanie w ramach Financial Stability Program.

Ze względu na tempo zmian na rynku usług finansowych w niedalekiej przyszłości systemy gwarantowania depozytów mogą spotkać się z wieloma nowymi wyzwaniami. Część z nich może wynikać z innowacji, w tym zwłaszcza innowacji technologicznych. Niepewność w tym zakresie wynika choćby z nieznanych jeszcze konsekwencji rozwoju sztucznej inteligencji czy alternatywnych do klasycznego pieniądza, innych form rozliczeń bądź tezauryzacji albo kryptoaktywów. Niemniej jednak przyszłość może okazać się znacząco różna od obecnych przewidywań, bowiem parafrazując J.M. Keynes'a – w długim okresie niewiele zjawisk jest pewnych w świecie realnym³².

Opracowanie: Tomasz Obal

³² Chodzi o znane stwierdzenie Johna Maynarda Keynes'a, że w długim okresie i tak wszyscy będziemy martwi.

DZIAŁALNOŚĆ POMOCOWA

Cele pomocy finansowej

Od powołania BFG działalność pomocowa była alternatywnym wobec wypłaty środków gwarantowanych sposobem ochrony wierzycieli instytucji kredytowych. Po 2012 r. BFG został powołany do gwarantowania i restrukturyzacji zagrożonych upadłością spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (kas). Pomoc była udzielana na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki¹. Wraz z ustanowieniem BFG organem *resolution* działalność pomocowa została uzupełniona o stosowanie procesów przymusowej restrukturyzacji.

Podstawowym celem udzielania pomocy finansowej lub wsparcia jest przeprowadzanie lub wsparcie restrukturyzacji instytucji kredytowych zagrożonych niewypłacalnością, a pośrednio ochrona klientów przed utratą środków powierzonych tym bankom. Zgodnie z ustawą o BFG pomoc finansowa może być udzielana w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń, jak również poprzez nabycie wierzytelności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności. W dotychczasowej działalności BFG udzielał pomocy wyłącznie w formie pożyczek.

Bezpośrednim celem działalności pomocowej Funduszu dla banków lub kas jest ograniczenie upadłości podmiotów systemu gwarantowania, a w szczególności ochrona środków deponentów o wartości przekraczającej, niekiedy znacznie, kwotę udzielonych pożyczek na sanację lub przejęcie podmiotu zagrożonego upadłością. W latach 1996–2005 dopuszczano nawet – na zasa-

¹ W odniesieniu do kas były to dotacje.

dzie wyjątków akceptowanych przez sektor bankowy – udzielanie takiej pomocy bankom spółdzielczym na samodzielłą sanację. Częstszym rozwiązaniem w tym okresie było przejęcie problemowego banku przez inny bank. Jednak obie możliwości pozwalały na utrzymanie miejsc pracy, co było szczególnie ważne w miejscowościach, w których sanowany lub przejmowany bank lub jego oddziały były jedynymi placówkami oferującymi usługi bankowe.

Rozpatrując możliwość wykorzystania ustawowej formy działalności pomocowej, BFG współdziałał z innymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finansowego, zwłaszcza zaś z NBP, a później KNB. Na etapie podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy szeroko konsultował z innymi bankami możliwość przejęcia podmiotu zagrożonego upadłością (ze wsparciem pożyczką funduszu), a także innymi udogodnieniami regulacyjnymi. Ważna była także szeroka akcja informacyjna w sektorze bankowym – zwłaszcza wśród banków spółdzielczych – o celach, zasadach, warunkach i formach pomocy Funduszu.

Działalność pomocowa BFG opierała się na następujących założeniach²:

- rygorystyczne przestrzeganie zasady równości banków w dostępie do środków pomocowych oraz przejrzystość kryteriów i procedur przyznawania pomocy,
- możliwie szybkie stawianie środków pomocowych do dyspozycji banku w celu minimalizowania strat, m.in. przez usprawnienie procedury decyzyjnej,
- wspieranie procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych w drodze preferowania formy pomocy polegającej na przejęciu banku o zagrożonej wypłacalności przez bank silny,

² Zgodnie z art. 20 ustawy o BFG, warunkami udzielenia pomocy były w szczególności: 1) przedstawienie wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego działalności banku ubiegającego się o pomoc, a w przypadku wniosku o udzielenie pomocy na przejęcie banku, połączenie się banków lub zakup akcji (udziałów) innego banku – wyników badania sprawozdań finansowych obu banków, 2) pozytywnie zaopiniowany przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego program postępowania uzdrawiającego lub w przypadku przejęcia, połączenia się banków, zakupu akcji (udziałów) innego banku – pozytywna opinia Prezesa NBP o celowości tych działań, 3) wykazanie, że wysokość wnioskowanej pożyczki, gwarancji lub poręczenia jest nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tym podmiocie, liczona jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów banku, a w przypadku wnioskowania o udzielenie pomocy finansowej w celu przejęcia lub połączenia z innym bankiem – nie wyższa niż suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym, 4) wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub banku przejmowanego.

- mobilizowanie wnioskodawców do poszukiwania dodatkowych, poza BFG, źródeł wsparcia finansowego realizacji założonych programów naprawczych,
- zapewnienie wysokiej ekonomicznej efektywności pomocy, między innymi w drodze uzgodnienia w umowach o udzielenie pomocy konkretnych przedsięwzięć zmierzających do trwałego odzyskania wypłacalności,
- synchronizowanie pomocy udzielonej przez BFG zagrożonym bankom z równoczesnym wsparciem ze strony NBP (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 zrzeszeniowe fundusze pomocowe lub solidarnościowe, a także inne formy wsparcia niefinansowego (np. pomoc organizacyjną lub prawną).

W latach 1996–2015 BFG udzielił z funduszu pomocowego 101 pożyczek na łączną kwotę ca 3.790 mld zł, z tego 44 pożyczki udzielone zostały bankom komercyjnym, a 57 bankom spółdzielczym (tabela 1).

Tabela 1. Pożyczki dla banków wypłacone z funduszu pomocowego w latach 1996–2015

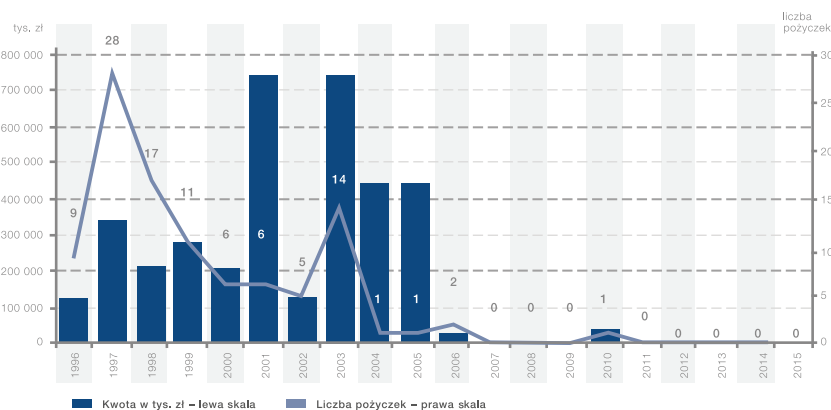
Rodzaj banku i cel pomocy	Wypłaty pożyczek	
	Kwota w tys. zł	Udział w %
• komercyjne*	3.427.386,4	91,4
samodzielna sanacja	2.066.000,0	54,5
przejęcia banków komercyjnych	981.906,4	25,9
przejęcia banków spółdzielczych	144.480,0	3,8
zakup akcji	235.000,0	6,2
• spółdzielcze	362.956,0	9,6
samodzielna sanacja	183.050,0	4,8
procesy łączeniowe	179.906,0	4,8
Razem	3.790.342,4	100,0

* łącznie z bankami zrzeszającymi banki spółdzielcze

Źródło: Raporty roczne BFG za lata 2014 i 2015, https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/ (dostęp 25.04.2025).

Poważnym obciążeniem dla Biura Funduszu była działalność polegająca na kontroli wykorzystania pomocy, zwłaszcza kontrole w lokalnych bankach spółdzielczych oraz raportowanie wyników kontroli zarządowi, a następnie w syntetycznej formie radzie BFG. Na szczególne podkreślenie zasługuje okoliczność, że ani jeden przypadek udzielenia pomocy nie skutkował upadłością sanowanego banku.

Wykres 1. Wyплаты pożyczek z funduszu pomocowego w latach 1996*–2015



* Udzieloną w grudniu 1995 r. pożyczkę wypłacono w styczniu 1996 r.

Źródło: Raport roczny BFG za rok 2015, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-roczny-2015.pdf> (dostęp 25.04.2025).

Udzielana pomoc finansowa z funduszu pomocowego pochodziła z obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez banki według stawek uchwalanych corocznie przez radę BFG³. W latach 90. XX w., a także na początku XXI w., stopy procentowe były relatywnie wysokie. Udzielane przez BFG pożyczki banki-pożyczkobiorcy inwestowały w skarbowe papiery wartościowe oprocentowane wyżej niż środki pożyczki.

Dlatego korzyści z tych różnic pozwalały sukcesywnie odpracowywać straty sanowanego banku. W tym systemie to podatnicy byli ostatecznie finansującymi sanację, aczkolwiek udzielana pomoc – obok wymiernych efektów finansowych dla sanowanego lub przejmującego banku – była także korzystna

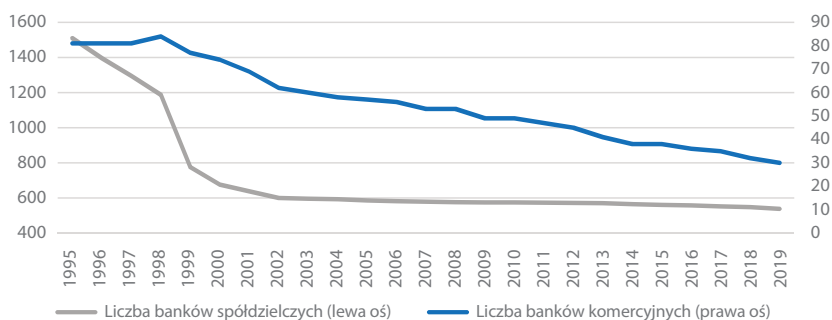
³ Do momentu zmiany systemu udzielania pomocy po 2015 r. opłaty obowiązkowe na fundusz pomocowy stanowiły koszt uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Jednak niekiedy obowiązek wnoszenia tych opłat był traktowany przez banki jako uzasadnienie podnoszenia cen świadczonych usług.

dla kapitalizacji BFG, ponieważ spłaty pożyczki z oprocentowaniem korzystniejszym dla pożyczkobiorców niż oprocentowanie rynkowe zasilają odpowiedni fundusz BFG.

Pomoc finansowa udzielana przez Fundusz miała także efekty pozafinansowe, gdyż zaufanie do sektora bankowego nie zostało osłabione przez ewentualne utrudnienia deponentów w dostępie do środków powierzonych bankowi i pozwalało zachować stabilność sektora bankowego.

Udzielanie pomocy finansowej bankom istotnie wpływało na procesy konsolidacyjne w polskim sektorze bankowym, choć nie był to jedyny czynnik zmniejszania się ich liczby, zwłaszcza w sektorze banków komercyjnych (wykres 2).

Wykres 2. Konsolidacja banków komercyjnych i spółdzielczych w polskim sektorze bankowym



Źródło: Dane Biura Funduszu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W podejmowaniu działań pomocowych pojawiały się przypadki niepasujące do literalnych zapisów ustawowych. Takim przypadkiem był casus Wschodniego Banku Cukrownictwa SA (WBC SA), którego upadłość w połowie 2002 r. groziła koniecznością wypłaty depozytów przez BFG na kwotę ca 1 mld zł. Na tę kwotę musiałyby się złożyć wszystkie banki, które dwa lata wcześniej (2000 r.) zostały obciążone kosztami wypłaty depozytów deponentom upadłego Banku Staropolskiego SA w wysokości ca 780 mln zł. Upadek lubelskiego banku byłby zatem dla sektora bardziej dotkliwy. W tych warunkach nadzór bankowy przedstawił bankom alternatywę – albo solidarnie uratują WBC SA, albo BFG wezwie je do wpłat środków z utworzonych przez nie funduszy ochrony środków gwarantowanych stanowiących aktywa utrzymywane w skarbowych papierach wartościowych lub bonach

pieniężnych NBP⁴. Uratowanie WBC SA miało polegać na objęciu jego akcji i dokapitalizowaniu przez największe krajowe banki komercyjne z pomocą finansową BFG. Zaakceptowanie tego wariantu stabilizacji sektora bankowego przyniosło oczekiwany efekt, a do tego jakość portfela kredytowego okazała się lepsza niż szacował audytor. Stosunkowo szybko bank został wysanowany, a jego licencję nabył Noble Bank S.A. Ówczesne było to rozwiązanie innowacyjne nie tylko na skalę krajową, które udało się wdrożyć dzięki owocnej współpracy nadzoru bankowego i BFG. Instrument pożyczek pomocowych wraz z dokapitalizowaniem banków zagrożonych upadłością wykorzystywano także w procesach udzielania licencji bankom zagranicznym na działalność w Polsce.

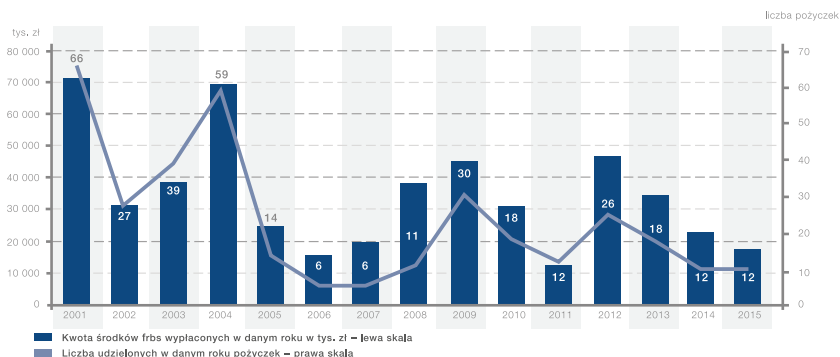
Pomoc z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających nałożyła na Bankowy Fundusz Gwarancyjny nowe zadania polegające na udzielaniu pomocy finansowej na procesy łączeniowe banków spółdzielczych. Źródłem finansowania tej pomocy był fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych (FRBS), utworzony ze środków pochodzących ze zlikwidowanego Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych, który był zarządzany przez BGŻ SA, oraz ze środków z umorzonych obligacji restrukturyzacyjnych serii D. Łącznie środki te wyniosły ca 123 mln zł i zasiły wyodrębniony fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych. Pożyczki z FRBS były bardzo potrzebne BS-om na pokrycie kosztów konsolidacji. Konsolidacja bowiem była dla wielu banków spółdzielczych sposobem osiągnięcia wymaganego minimum kapitałowego. Zgodnie z ustawą, środki mogły być przeznaczane na finansowanie kosztów łączenia się banków spółdzielczych oraz na związane z tym przedsięwzięcia inwestycyjne, a w szczególności na:

- unifikację programów i sprzętu informatycznego,
- ujednolicanie technologii bankowej,
- ujednolicanie procedur finansowo-księgowych,
- unifikację oferty produktów i usług bankowych, w nabywanie akcji banku zrzeszającego.

⁴ P. Utrata, *Banki ratują Wschodni Bank Cukrownictwa*, Bankier.pl. czerwiec 2022, Banki ratują Wschodni Bank Cukrownictwa – Bankier.pl (dostęp 26.04.2025).

Wykres 3. Wypłaty środków z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych



Źródło: Raport roczny BFG za rok 2015, op. cit.

Relatywnie niewielka wartość FRBS nie odzwierciedlała ani pracowitości, ani kosztów obsługi ponoszonych przez BFG na realizację tego ustawowego zadania. Tym bardziej, że pożyczki były udzielane na stosunkowo niskie kwoty przy rygorystycznych wymaganiach formalnych, a zwłaszcza na stosunkowo krótkie okresy, co rzutowało na szybką rotację środków. BFG nie tylko udzielał pożyczek, ale w procesach analizy wniosków lub kontroli wykorzystania środków wspierał kadry banków spółdzielczych w podnoszeniu efektywności procesów konsolidacyjnych. W uznaniu zasług dla restrukturyzacji spółdzielczego sektora bankowego Fundusz otrzymał tytuł „Partnera godnego zaufania” od Krajowego Związku Banków Spółdzielczych.

Pomoc dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Spółdzielcze kasy-oszczędnościowo kredytowe (kasy) rozwijały bardzo dynamicznie działalność w Polsce w pierwszej dekadzie XXI w., korzystając ze sprzyjających uregulowań prawnych dla swej działalności. Natomiast Kasa Krajowa SKOK (KK SKOK) niezwykle liberalnie traktowała zasady ostrożnościowe, które powinna kontrolować w stosunku do kas. Ponadto jak się okazało, KK SKOK nie była ani skłonna, ani przygotowana na niezbędną pomoc dla uratowania kas będących w kłopotach. Od 2012 r., gdy kasy zostały objęte nadzorem KNF, zaczęto ujawniać poważne nieprawidłowości w kasach, a sytuacja finansowa wielu z nich była tak zła, że – bez pomocy zewnętrznej – groziła im upadłość. Włączenie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów w roku 2013 było nowym

wyzwaniem dla BFG. Do zadań Funduszu w zakresie restrukturyzacji kas, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, należy:

- udzielanie zwrotnej pomocy finansowej,
- nabywanie wierzytelności kas,
- udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym kasy, przejmującym wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kas lub nabywcom przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jej zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych.

Pomoc finansowa w formie pożyczek, gwarancji i poręczeń może zostać udzielona kasie, która realizuje pozytywnie zaopiniowany przez KNF program postępowania naprawczego. Pomoc finansowa może być przeznaczona tylko na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności, a warunkiem udzielenia przez Fundusz pomocy jest w szczególności:

- uznanie przez Zarząd Funduszu przedstawionych przez kasę wnioskujących o udzielenie pomocy wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego jej działalności;
- przedstawienie przez kasę pozytywnej opinii KNF o programie postępowania naprawczego;
- wykazanie, że wysokość wnioskowanej przez kasę pomocy byłaby nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tej kasie, liczona jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów kasy;
- wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych kasy na pokrycie strat kasy ubiegającej się o pomoc;
- w przypadku zwrotnej pomocy finansowej, zabezpieczenie wierzytelności z tytułu udzielonej pomocy gwarantujące zwrot pełnej kwoty pomocy wraz z odsetkami.

Pomoc finansowa może być udzielona pod warunkiem zgodności z obowiązującym programem pomocowym lub uzyskaniem przez kasę pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej (KE) o udzieleniu pomocy w ramach procesu notyfikacji pomocy indywidualnej.

Fundusz może również udzielać pomocy w formie nabywania wierzytelności pieniężnych kas, w których powstało niebezpieczeństwo nie-



Statuetka Krajowego Związku Banków Spółdzielczych dla BFG jako partnera godnego zaufania

wypłacalności. Przy czym zgodnie z przepisami mogą to być jedynie wierzytelności niewymagalne z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów klasyfikowane przez kasy do kategorii „regularne”, co do których nie ma opóźnień w spłacie, a sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużnika nie stwarza zagrożenia dalszej terminowej spłaty długu⁵.

Warunki udzielania wsparcia na restrukturyzację kas

Wsparcie może zostać udzielone podmiotom przejmującym działalność lub część działalności kasy lub nabywcom przedsiębiorstwa lub aktywów kasy w likwidacji, poprzez:

- objęcie akcji banku przejmującego;
- udzielenie pożyczki lub gwarancji;
- udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat;
- udzielenie dotacji.

Warunkiem udzielenia przez Fundusz wsparcia jest w szczególności:

- uznanie przez Zarząd Funduszu przedstawionych przez przejmującego lub nabywcę wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego działalności kasy;
- przedstawienie Zarządowi Funduszu przez przejmującego lub nabywcę pozytywnej opinii KNF o celowości przejęcia i braku zagrożenia dla bezpieczeństwa środków deponentów gromadzonych w kasie, wobec której KNF wydała decyzję o przejęciu lub likwidacji, a także w podmiocie przejmującym lub nabywającym kasę;
- wykazanie, że wysokość środków zaangażowanych przez Fundusz we wsparcie przejmującego lub nabywcy byłaby nie wyższa niż łączna kwota z tytułu gwarancji w kasie, wobec której KNF wydała decyzję o przejęciu lub likwidacji, liczona jako suma środków gwarantowanych na przejmowanych rachunkach deponentów tej kasy;
- wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych przejmowanej lub likwidowanej kasy na pokrycie strat;
- zabezpieczenie wierzytelności gwarantujące zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami w przypadku udzielenia wsparcia w formie pożyczki lub gwarancji.

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie obrotu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wierzytelnościami nabywanymi od spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności (Dz.U. z 2016 r. poz. 1969).

Analogicznie jak w przypadku udzielenia pomocy finansowej, działania związane z udzieleniem wsparcia na restrukturyzację kas mogą być podejmowane i prowadzone przez Fundusz po uzyskaniu decyzji KE o zgodności z zasadami udzielania pomocy publicznej.

Procesy udzielania wsparcia na restrukturyzację SKOK-ów ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Wsparcie na restrukturyzację SKOK-ów w formie dotacji i gwarancji na pokrycie strat przejmującym bankom w latach 2014–2023

Lp.	Nazwa banku przejmującego	Przejęta Kasa	Rok udzielenia dotacji	Wartość netto przejętych praw majątkowych na dzień przejęcia w księgach Kasy (tys. zł)	Początkowa wartość dotacji (tys. zł)
1	Alior Bank SA	SKOK im. św. Jana z Kęt	2014	25 873,95	15 895,75
2	Alior Bank SA	SKOK im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego	2016	110 002,86	52 533,74
3	Alior Bank SA	Powszechna SKOK	2016	24 982,44	9 310,12
4	Alior Bank SA	SKOK Jaworzno	2019	143 217,94	110 000,00
5	Bank Pekao SA	SKOK im. M. Kopernika	2015	221 696,40	101 926,31
6	PKO BP SA	SKOK Wesoła	2015	219 465,09	278 858,41
7	Śląski BS „SILESIA”	SKOK „Profit”	2017	1 909,15	115,84
8	ING Bank Śląski SA	SKOK Bieszczadzka	2018	27 810,24	11 824,76
9	BS we Wschowie	SKOK Lubuska	2018	6 527,00	1 877,63
10	BGŻ BNP Paribas SA	Rafineria SKOK	2018	34 405,80	41 082,26
11	Bank Millennium SA	SKOK PIAST	2019	127 251,62	67 492,28
Razem				943 142,49	690 917,10

Źródło: dane sprawozdań BFG za lata 2014–2019, https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-rocne/ (dostęp 28.04.2025).

Opracowanie: Jan Szambelańczyk, Filip Dutkowski

DZIAŁALNOŚĆ W ZAKRESIE PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI

Kryzys finansowy lat 2008–2009 zwrócił uwagę na brak w krajach Unii Europejskiej odpowiednich instrumentów do likwidacji dużych instytucji finansowych zagrożonych bankructwem, niebędących w stanie kontynuować działalności. Równocześnie występowało ryzyko systemowe i obawy, że niekontrolowane bankructwo instytucji zaliczanych do grupy „zbyt dużych, żeby upaść” spowoduje zagrożenie dla klientów i całej gospodarki. Nie mając odpowiednich instrumentów do dyspozycji, państwa członkowskie UE ratowały zagrożone podmioty ze środków publicznych i tym samym zapobiegały załamaniu się systemu finansowego. Komisja Europejska uznała, że ratowanie instytucji finansowych nie powinno być finansowane przez podatników, lecz z pieniędzy właścicieli i w dalszej kolejności wierzycieli zagrożonych instytucji¹.

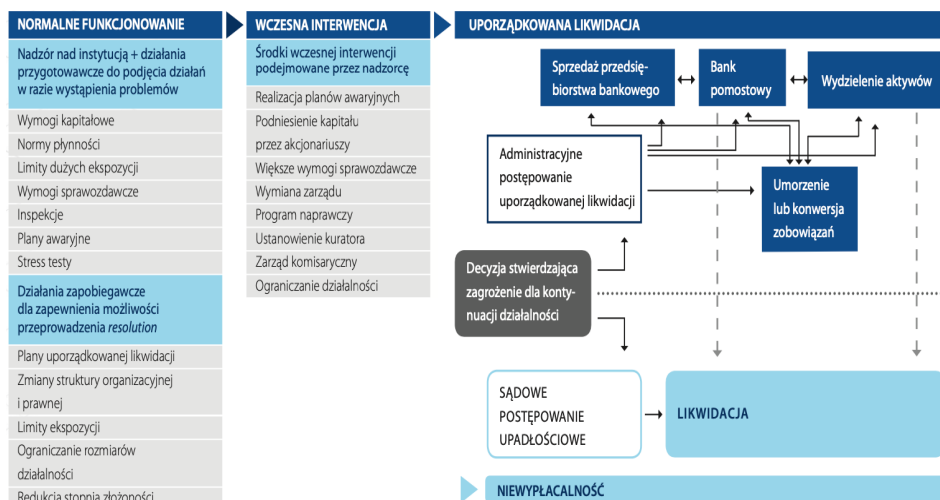
Eksplozja międzynarodowych i krajowych regulacji bankowych, nowych zasad i wyższych standardów ostrożnościowych w następstwie globalnego kryzysu finansowego (GKF) z lat 2008–2009 dotyczyła większości krajów o rozwiniętym systemie finansowym. Polski system bankowy został poddany

¹ Po kryzysie finansowym także przywódcy państw grupy G-20 – w celu wprowadzenia zmian umożliwiających uporządkowaną likwidację dużych i złożonych instytucji transgranicznych – zdecydowali o konieczności weryfikacji procesów restrukturyzacji instytucji finansowych oraz prawa upadłościowego. W listopadzie 2011 r. zatwierdzono sporządzony przez Radę Stabilności Finansowej dokument „Kluczowe atrybuty skutecznych systemów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych” dotyczący zapobiegania kryzysom, zarządzania nimi i ich rozwiązywania. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, Revised version, April 2024, <https://www.fsb.org/uploads/P250424-3.pdf> (dostęp 10.05.2025).

tym regulacjom, pomimo tego, że nie doświadczył w trakcie kryzysu upadłości, ani poważniejszych zagrożeń niewypłacalności.

Nowa filozofia zarządzania kryzysem (po GKF) – co do zasady – wyklucza pomoc publiczną dla instytucji finansowych. Zagrożone podmioty muszą samodzielnie realizować program naprawczy, w przeciwnym razie zostaną postawione w stan upadłości. Nowym sposobem sanacji zagrożonych instytucji finansowych jest przymusowa restrukturyzacja, która polega na tym, że kontrolę nad zagrożonym podmiotem przejmuje organ *resolution* (schemat 1).

Schemat 1. Proces uporządkowanej likwidacji banku



Źródło: opracowanie BFG na podstawie Impact Assessment. SWD (2012) 166/3, s. 13.

Rezultatem prac agend UE w tym zakresie jest Dyrektywa 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (BRRD). W Polsce proces ten przybrał nazwę przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*)², a jego organem na mocy nowej ustawy o BFG z 10 czerwca 2016 r., która wprowadzała postanowienia dyrektywy BRRD do prawa krajowego, został Bankowy Fundusz Gwarancyjny (tabela 1).

² Wcześniej w Polsce określana jako restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja.

Tabela 1. Charakterystyka procesu przymusowej restrukturyzacji w Polsce

Cecha	Charakterystyka
Podstawa prawna	Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (ustawa o BFG) jako ustawa implementująca przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r.
Cele	Zapewnienie kontynuacji funkcji krytycznych Ochrona stabilności finansowej (zapobiegnięcie efektowi domina oraz utrzymanie dyscypliny rynkowej) Ochrona finansów publicznych (ograniczenie do minimum nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego)
Warunki	Podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością (Failing Or Likely to Fail – FOLF) Brak alternatywnych środków prywatnych Działania są konieczne z punktu widzenia interesu publicznego
Narzędzia	Instrument umorzenia lub konwersji zobowiązań Instrument sprzedaży Instrument instytucji pomostowej Instrument wydzielenia aktywów
Wycena jako niezbędne działanie	Oszacowanie 1 – weryfikacja warunku FOLF Oszacowanie 2 – wyznacza narzędzia i ich zakres Oszacowanie 3 – weryfikacja zasady NCWO*, czy wierzyciele nie poniosą strat wyższych niż w przypadku upadłości, a także podział wierzycieli na grupy zgodnie z ich poziomami zaspokojenia w prawie upadłościowym
Źródła i zasady finansowania	Fundusze przymusowej restrukturyzacji, do których wnoszone są składki przez wszystkie podmioty objęte zakresem przedmiotowym ustawy o BFG Koszty ponoszą w pierwszej kolejności właściciele i wierzyciele podporządkowani Mechanizm finansowania zakłada: wkład na pokrycie strat i dokapitalizowanie w kwocie nie mniejszej niż 8% łącznych zobowiązań, oraz kwota nie może przekraczać 5% łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych, instytucji objętej przymusową restrukturyzacją Wkład systemu gwarantowania depozytów w proces jest mniejszy niż szacowana w wycenie jego strata netto w ramach standardowego postępowania upadłościowego

* Zgodnie z zasadą braku pogorszenia sytuacji wierzycieli (No creditor worse off – NCWO) żaden z wierzycieli ani udziałowców nie poniesie większych strat niż te, które poniósłby, gdyby instytucja została zlikwidowana w ramach normalnego postępowania upadłościowego. Stosowanie zasady NCWO odbywa się zgodnie z artykułem 74 dyrektywy 2014/59/UE (BRRD).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Organ *resolution* decyduje, jakie narzędzia zastosować, aby instytucję finansową uchronić przed upadłością dzięki zmienionej formule funkcjonowania, pozbawiając właścicieli, a niekiedy również nieubezpieczonych wierzycieli, ich wiarygodności wobec zagrożonego podmiotu. Na podstawie analizy sytuacji zagrożonego podmiotu organ *resolution* ma do wyboru:

- umorzenie i konwersję zobowiązań (ang. *bail-in*) lub
- utworzenie instytucji pomostowej (ang. *bridge bank*) lub
- przejęcie przedsiębiorstwa (ang. *purchase and assumption*) lub
- wydzielenie praw majątkowych (ang. *asset separation*).

O ustanowieniu BFG krajowym organem *resolution* zdecydowało szereg przesłanek. Rozstrzygającym argumentem był dorobek Funduszu w zakresie stabilizacji sektora bankowego w Polsce od 1995 r., tj. sprawne wypełnianie zadań gwarantowania depozytów czy udzielania pomocy finansowej bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Z drugiej zaś strony, posiadanie kadr potrafiących stosować zaawansowane metody monitorowania i analizy sektora oraz identyfikować podmioty zagrożone. *Last but not least*, dysponowanie zaawansowaną technologią codziennego komunikowania z bankami i SKOK-ami w zakresie danych o środkach gwarantowanych w ramach systemu wyliczania, zaplecze organizacyjne, wreszcie kadra o specjalistycznym profilu kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego. Warto przypomnieć, że Fundusz nie był biernym odbiorcą czy adresatem nowych rozwiązań, lecz uczestniczył aktywnie w ich opracowaniu i to zarówno w gremiach międzynarodowych, jak i krajowych. Egzemplifikacją rosnącej roli Funduszu w działaniach na rzecz stabilności systemu finansowego było uzupełnienie składu Komitetu Stabilności Finansowej o Prezesa Zarządu BFG³. Później przedstawiciel BFG został członkiem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) z głosem doradczym. Polskie rozwiązanie jest wprawdzie podobne do rozwiązania fińskiego i szwedzkiego, ale raczej nietypowe dla innych krajów UE.

Na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, od 1 listopada 2015 r. Fundusz został ustanowiony organem *resolution* w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy BRR⁴. Jednak pełne upraw-

³ Z datą 4 października 2013 r., tj. przed formalnym przyznaniem BFG funkcji krajowego organu *resolution*.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej

nienia i operacyjną zdolność w zakresie nowej funkcji Fundusz uzyskał 9 października 2016 r. Od tego dnia obowiązuje nowa ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, którą bezdyskusyjnie można określić mianem nowej konstytucji Funduszu⁵.

W pakiecie regulacyjnym pojawił się także obowiązek utrzymywania przez instytucję finansową zindywidualizowanego poziomu funduszy własnych lub tzw. zobowiązań kwalifikowanych, które mogą zostać wykorzystane na pokrycie strat i rekapitalizację instytucji (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities* – MREL).

Powierzenie Funduszowi funkcji krajowego organu *resolution* nie tylko oznaczało nowe zadania i uprawnienia, lecz również nowe źródła finansowania. Uprawnienia BFG w zakresie *resolution* dotyczą banków, firm inwestycyjnych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i CCP. Ponadto, w następstwie poparcia przez Komitet Stabilności Finansowej w dniu 10 grudnia 2021 r. propozycji Ministerstwa Finansów w zakresie powierzenia BFG roli organu przymusowej restrukturyzacji dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, Fundusz przygotowuje się do pełnienia tejsze funkcji. Dyrektywa ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (Dyrektywa IRR, IRRD)⁶ weszła w życie w styczniu 2025 r.

Organizowanie procesu *resolution* jest nowym, a nadto wysoce złożonym formalnie i merytorycznie oraz pracochłonnym zadaniem BFG, wymagającym unikalnych kompetencji kadr w obszarze wyboru i zastosowania odpowiedniego instrumentu oraz jego wdrożenia.

W 2016 roku Fundusz stanął przed wielkim wyzwaniem organizacyjnym, kadrowym i regulacyjnym związanym z wdrożeniem postanowień nowej ustawy. Na wszystkich płaszczyznach kontynuowano prace mające

likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059> (dostęp 28.04.2025).

⁵ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 487)

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1 z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniająca dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2014/59/UE i (UE) 2017/1132 oraz rozporządzenia (UE) nr 1094/2010, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 806/2014 i (UE) 2017/1129 (Tekst mający znaczenie dla EOG), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:L_202500001 (dostęp: 10.05.2025).

na celu przygotowanie niezbędnych uregulowań, począwszy od rozporządzeń Ministra Finansów, wymaganych przepisami uchwał Rady BFG, wreszcie wewnętrznych procedur, takich jak zmiany regulaminu czy opracowanie nowych instrukcji. Dużym wyzwaniem dla Funduszu stało się pozyskanie pracowników doświadczonych w bankowości czy finansach i jednocześnie gotowych do wyzwań, które stały przed BFG. Mając na uwadze potrzeby co do kompetencji, głównie zatrudniano osoby, które były wcześniej dyrektorami departamentów kredytowych w bankach, zarządcami komisarycznymi, czy też ekspertami w obszarze wycen, postępowania administracyjnego, departamentu skarbu bądź infrastruktury finansowej. Jednocześnie konieczne było zapewnienie rozwoju organizacji w obszarach informatyki i bezpieczeństwa.

Organizacja procesu przymusowej restrukturyzacji jest wysoce złożona, m.in. ze względu na konieczność współdziałania z innymi podmiotami, w tym należącymi do sieci bezpieczeństwa finansowego, takimi jak:

- Komisja Nadzoru Finansowego w zakresie zasad i wymagań dla utworzenia instytucji pomostowej w trybie awaryjnym,
- Narodowy Bank Polski w zakresie rozliczeń czy rezerwy obowiązkowej,
- Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW) i Giełda Papierów Wartościowych (GPW) w zakresie zasad zawieszania i rozliczania notowanych na giełdzie instrumentów finansowych,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w zakresie pomocy publicznej.

Wyzwaniem dla Biura Funduszu, a zwłaszcza Departamentu Planowania Przymusowej Restrukturyzacji, było przygotowanie w ciągu jednego roku ponad 500 planów przymusowej restrukturyzacji dla banków i instytucji finansowych. Warto nadmienić, że jednocześnie prowadzono restrukturyzację sektora SKOK.

Prezes BFG: Nie można zwlekać z przymusową restrukturyzacją banków

Historia pokazuje, że im później przeprowadzane jest resolution, tym koszty tego procesu są wyższe. Gdyby zaszła potrzeba, jesteśmy gotowi do działania – mówi Piotr Tomaszewski, prezes Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Proces *resolution* wymaga nie tylko przygotowania organizacyjnego, łącznie z opracowaniem planów *resolution* przez służby BFG dla każdej instytucji finansowej oddzielnie⁷, lecz również posiadania odpowiednich środków finansowych. W tym celu w BFG zostały utworzone specjalne fundusze przymusowej restrukturyzacji, które są finansowane oddzielnie ze składek banków i kas. Początkowo zostały one zasilone środkami z istniejącego już funduszu stabilizacyjnego i funduszu zapasowego BFG. Docelowy poziom środków na finansowanie przymusowej restrukturyzacji banków i firm inwestycyjnych określono na 1,2% kwoty środków gwarantowanych w bankach, firmach inwestycyjnych i oddziałach banków zagranicznych. Pomoc z tego funduszu może polegać na udzielaniu:

- gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat związanych z przejmowanymi aktywami i zobowiązaniami lub/i
- dotacji w celu pokrycia różnicy między wartością przejmowanych zobowiązań i wartością przejmowanych aktywów.

Do roku 2025 BFG przeprowadził cztery procesy przymusowej restrukturyzacji. Dotyczyły one dwóch banków spółdzielczych (Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku i Banku Spółdzielczego w Przemkowie) oraz dwóch banków komercyjnych – Idea Bank SA oraz Getin Noble Bank SA.

Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku

Pod koniec 2019 roku pogarszająca się sytuacja finansowa Podkarpackiego Banku Spółdzielczego z siedzibą w Sanoku (PBS) spowodowała prawdopodobieństwo przeprowadzenia procesu przymusowej restrukturyzacji przez BFG. Z oszacowania wykonanego przez PWC Advisory sp. z o.o. sp.k. wynikało, że aktywa podmiotu nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań, a kwota ujemnych kapitałów własnych wyniosła 182 857 669 PLN. Ponadto nie było przesłanek, że działania nadzorcze lub samodzielne działania banku pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością. I chociaż w krajowym sektorze bankowym bank ten nie posiadał znaczącego udziału rynkowego, to był on jednym z największych banków spółdzielczych, także istotnym lokalnie (działał głównie na terenie województwa podkarpackiego poprzez sieć 52 oddziałów i filii). Bank nie był też członkiem żadnego instytucjonalnego

⁷ W przypadku niewykonywania w praktyce planów *resolution*, BFG ma prawo ingerowania w funkcjonowanie instytucji finansowych w interesie stabilności systemu finansowego.

systemu ochrony (ang. *Institutional Protection Scheme* – IPS), a jego obligacje od 2010 roku były notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. W tych okolicznościach Fundusz uznał, że ze względu na wysoki poziom depozytów jednostek samorządu terytorialnego, które w razie upadłości nie są objęte gwarancjami BFG, przymusowa restrukturyzacja leży w interesie publicznym. Miał to być pierwszy proces *resolution* w Polsce i jeden z niewielu w Europie. Na rynku bankowym nie było zainteresowania przejęciem tego banku, głównie z powodu struktury własnościowej PBS.

15 stycznia 2020 r. BFG wydał decyzję o rozpoczęciu przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego, a 17 stycznia Fundusz przejął nad nim kontrolę oraz wyznaczył administratora. Przymusowa restrukturyzacja banku odbywała się z użyciem instrumentu banku pomostowego – Banku Nowego BFG SA. Bank Nowy BFG SA powstał po uzyskaniu zgody KNF z kapitałem 100 mln PLN. Zorganizowanie takiej instytucji „szybko, cicho i skutecznie” z wyłączeniem niektórych przepisów dla banków regulując szczególne przepisy Ustawy o BFG było możliwe dzięki wcześniej wypracowanym procedurom pomiędzy BFG i KNF, odpowiednie wnioski zostały przygotowane, a KNF udzielił zgody, określając wysokość i termin wyłączenia odpowiednich przepisów (np. w zakresie funduszy). Do Banku Nowego BFG SA została przeniesiona wydzielona część PBS obejmująca m.in. wszystkie depozyty klientów detalicznych, mikroprzedsiębiorstw i MŚP.

Zgodnie z przepisami straty powodujące spadek kapitałów własnych PBS do wysokości (-) 182 857 669 PLN zostały pokryte poprzez umorzenie instrumentów kapitałowych w postaci udziałów członków spółdzielni oraz obligacji. Dodatkowo, ze względu na sytuację banku, konieczne było przeznaczenie 43% środków z kategorii 4 oraz 3 ówczesnego prawa upadłościowego na pokrycie strat poprzez pozostawienie ich w banku. Niestety w kategoriach tych znajdowały się też depozyty – np. jednostek samorządu terytorialnego, m.in. szpitali, kościołów, fundacji, a także dużych firm. Zgodnie z ustawą o BFG samorządy nie są objęte gwarancjami depozytów⁸.

Fundusz przejął kontrolę nad PBS oraz wyznaczył administratora do sprawowania zarządu w imieniu BFG. Ponadto Fundusz musiał zawiesić działalność PBS w celu przeprowadzenia procesu podziału i przeniesienia aktywów

⁸ Należy zaznaczyć, że po kilku miesiącach jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dofinansowanie ze specjalnej rezerwy Ministerstwa Finansów.

i pasywów do banku pomostowego. W okresie zawieszenia, bank nie prowadził działalności operacyjnej. Obsługa klientów PBS została czasowo zawieszona, co oznaczało przerwę w serwisach bankowości internetowej i mobilnej oraz w pracy oddziałów banku, nie działały również karty i bankomaty PBS. Wznowienie obsługi klientów planowane było na wtorek 21 stycznia 2020 r., ale już w poniedziałek wieczorem działała bankowość internetowa. Wznowienie działalności było obciążone wysokim ryzykiem operacyjnym. I choć Fundusz bardzo dobrze przygotował się do tego procesu, pojawiły się obawy, czy uda się uruchomić wszystkie usługi banku w krótkim czasie. Obawy dotyczyły zarówno infrastruktury informatycznej banku, jak i współpracy z bankiem komercyjnym w zakresie realizacji usług płatniczych. Wszystkie formalnie i techniczne kwestie zostały rozwiązane, i zgodnie z planem od 21 stycznia klienci ponownie zaczęli być obsługiwani, uzyskali dostęp do swoich oszczędności poprzez bankowość internetową i aplikację mobilną, uruchomiono działalność oddziałów, odblokowano korzystanie z kart i bankomatów banku.

Był to pierwszy proces *resolution* w Polsce i poziom wiedzy klientów banków zarówno o samym procesie, jego możliwych skutkach, jak i roli BFG, był niewielki. Dlatego też po wznowieniu działalności banku do jego oddziałów ustawiły się długie kolejki klientów banku. W pierwszym tygodniu wypłacono znaczną część depozytów PBS, jednak dzięki skutecznym działaniom komunikacyjnym udało się opanować sytuację i dalej bank funkcjonował już bez większych problemów.

Po zaadresowaniu najważniejszych bieżących kwestii związanych z funkcjonowaniem Banku Nowego BFG, Fundusz kontynuował prace związane z jego sprzedażą. Zgodnie z BRRD i ustawą o BFG, instytucja pomostowa ma ograniczony maksymalnie do 3 lat okres, jednak KE w programie pomocowym wskazała, że instytucja powinna być sprzedana w ciągu pół roku, jeśli nie zostanie sprzedana w tym okresie, przejdzie w fazę likwidacji. W lutym 2020 r. BFG wraz z KNF wybrał potencjalną listę 23 podmiotów (12 banków komercyjnych i 11 banków spółdzielczych), które mogłyby nabyć Bank Nowy BFG. Jednak epidemia COVID-19 skomplikowała sprzedaż banku, konieczne okazało się wydłużenie terminu transakcji przez KE o dalsze półtora roku.

27 października 2021 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny podpisał umowę sprzedaży 100% akcji Banku Nowy BFG SA. Większościowy pakiet akcji (72%) objął Wielkopolski Bank Spółdzielczy działający pod nazwą neoBANK, a pozostałe udziały nabyło 7 innych podmiotów. Kwota transakcji wyniosła

100 mln PLN, czyli tyle, ile BFG wniósł jako kapitał własny instytucji pomocowej. Na koniec 2023 roku suma bilansowa banku wyniosła ok. 3 mld zł, a współczynnik wypłacalności był na poziomie 18,87%. W dniu 1 stycznia 2024 roku nastąpiło przeniesienie przedsiębiorstwa bankowego Wielkopolskiego Banku Spółdzielczego (neoBANKu) do Banku Nowego S.A., który sprawnie funkcjonuje na polskim rynku i ma 13 placówek w całej Polsce.

Bank Spółdzielczy w Przemkowie

Druga przymusowa restrukturyzacja objęła Bank Spółdzielczy w Przemkowie o sumie bilansowej 111 mln PLN, którego poziom kapitałów własnych był ujemny i wskazywał na zagrożenie upadłością. Zła sytuacja Banku została potwierdzona przez firmę Deloitte Advisory sp. z o.o. sp.k. w pierwszym oszacowaniu. BFG w dniu 30 kwietnia 2020 r. rozpoczął przymusową restrukturyzację banku. Proces był realizowany z wykorzystaniem instrumentu przymusowej restrukturyzacji w formie przejęcia przedsiębiorstwa BS w Przemkowie przez SGB-Bank SA⁹. Przejęcie miało miejsce w dniu 2 maja 2020 r., zaś wcześniej – zgodnie z decyzją Funduszu – zobowiązania podporządkowane i udziały zostały umorzone w celu pokrycia straty. Tym razem bankowość elektroniczna i karty klientów działały nieprzerwanie na dotychczasowych zasadach, a wszystkie depozyty były bezpieczne, tj. nie zostały umorzone. Ze względu na strukturę spółdzielczą Bank stał się Oddziałem SGB Bank S.A., a klienci byli obsługiwani w Oddziale SGB Bank S.A. w Przemkowie i w jego filiach.

Wszystkie kredyty udzielone przez BS w Przemkowie zostały przeniesione do SGB Bank S.A., z wyłączeniami wskazanymi w decyzji. Ze względu na wielkość straty, transakcję wspierał finansowo Spółdzielczy System Ochrony SGB oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny w ramach programu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych¹⁰. Wsparcie BFG z funduszy gwarantowania wyniosło 81 660 000 PLN.

⁹ SGB-Bank SA w Poznaniu pełni funkcję banku zrzeszającego w Spółdzielczej Grupie Bankowej. Posiada sumę aktywów powyżej 20 mld PLN.

¹⁰ EC, *State Aid SA.56141 (2020/N) – Poland Fourth prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks*, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202022/283973_2159641_112_2.pdf (dostęp 11.05.2025).

W tym procesie przymusowej restrukturyzacji Fundusz skorzystał z prawa przewidzianego w Dyrektywie BRRD, jak i w Ustawie o BFG, tj. prawa do zmiany warunków umowy. Decyzja dotyczyła zmiany niekorzystnych warunków umowy o świadczenie obsługi prawnej, co było istotne z punktu widzenia kosztów. Dodatkowym ryzykiem związanym z procesem był okres pandemii COVID-19, co wiązało się z koniecznością respektowania w jego trakcie nakazów i ograniczeń związanych z samą pandemią.

Idea Bank SA

Zarząd Idea Bank SA już 18 marca 2019 r. poinformował KNF o wystąpieniu przesłanki zagrożenia upadłością, a 28 grudnia 2020 r. KNF potwierdziła stan zagrożenia banku upadłością oraz brak przesłanek wskazujących, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania prywatne podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie. Złą sytuację kapitałową Idea Banku potwierdziło później pierwsze oszacowanie przygotowane przez niezależną firmę PwC Advisory sp. z o.o. sp.k. – kapitały były na poziomie minus 482,8 mln PLN. BFG w procesie poszukiwania potencjalnego podmiotu przejmującego skierował zapytanie do sześciu banków komercyjnych mających silną pozycją bilansową, które mogłyby wziąć udział w ewentualnym procesie przejęcia. BFG otrzymał ofertę przejęcia od Banku Pekao SA.

Z końcem 2020 roku BFG podjął decyzję o przymusowej restrukturyzacji Idea Banku i o zastosowaniu instrumentu jego przejęcia. Podmiotem przejmującym został Bank Pekao SA, który z dniem 3 stycznia 2021 r. przejął przedsiębiorstwo Idea Bank SA w zakresie ogółu praw majątkowych z wyłączeniem praw majątkowych i zobowiązań wskazanych w Decyzji BFG z 30 grudnia 2020 roku, wśród których znalazły się m.in. roszczenia związane z dystrybucją obligacji GetBack,



certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez Lartiq (dawniej Trigon) czy ubezpieczeń na życie z UFK. Zapłata wynagrodzenia za przejęte przedsiębiorstwo banku nastąpiła przez przejęcie jego zobowiązań, a ponieważ wycena wskazała, że wartość przejmowanych zobowiązań przekraczała wartość przejmowanych praw majątkowych, różnicę tę pokrył BFG w formie wsparcia w postaci dotacji.

W związku z przejęciem Idea Banku w dniu 3 stycznia 2021 r., Bank Pekao przejął 500 pracujących w nim osób, które stały się pracownikami Banku Pekao na zasadach art. 23 kodeksu pracy. W listopadzie 2021 roku Bank Pekao zakończył proces migracji ponad 270 tys. klientów (indywidualnych i firmowych) przejętego banku do swoich systemów informatycznych.

Getin Noble Bank SA

Czwarty, a także największy i najbardziej skomplikowany, proces przymusowej restrukturyzacji dotyczył Getin Noble Bank SA (GNB). Bank ten przez kilka lat notował straty (tabela 2).

Akcje banku były notowane na GPW w Warszawie od 2016 r., z czasem cena akcji banku była niższa od jej wartości nominalnej (2,73 PLN), a w dniu 31 sierpnia 2022 r. cena akcji banku wynosiła 0,16 PLN, czyli niespełna 6% jej wartości nominalnej. Bank posiadał podmioty zależne i wchodził w skład

Tabela 2. Miary adekwatności kapitałowej Getin Noble Banku SA przed procesem *resolution* (w %)

Wyszczególnienie	31.03. 2022	30.06. 2022	Wymóg filaru I (zgodnie z CRR)	Wymóg na zgodnie z CRR Filar I + II	Wymogi filaru I (zgodnie z CRR) + filaru II + bufor + P2G
Współczynnik kapitału podstawowego Tier I	0,14	0,29	4,5	5,26	11,33
Współczynnik kapitału Tier I	0,14	0,29	6,0	7,02	13,09
Łączny współczynnik kapitałowy	0,92	0,94	8,0	9,36	15,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BFG.

Grupy Kapitałowej Getin Holding, która prowadziła działalność również w sektorze bankowym pod firmą Idea Bank SA w Rumunii, a także poza Unią Europejską – w Białorusi i Ukrainie.

29 kwietnia 2022 r. Bank poinformował publicznie o wystąpieniu przesłanki zagrożenia upadłością (tabela 3). GNB był dziesiątym największym bankiem w Polsce, z udziałem w rynku pod względem depozytów około 2,2%. Zdeponowano w nim 39,5 mld środków klientów, a jego upadłość mogła mieć bardzo negatywny wpływ na stabilność polskiego sektora bankowego. Przeprowadzone przez Deloitte Advisory sp. z o.o. sp.k. oszacowanie wartości aktywów i pasywów GNB wykazało, że bank ma ujemne kapitały własne na poziomie – 3,6 mld PLN, co oznaczało, że jego aktywa nie wystarczały na pokrycie zobowiązań. Zatem przesłanka zagrożenia upadłością była spełniona.

Tabela 3. Wielkości charakteryzujące Getin Noble Bank SA przed procesem *resolution*

Wyszczególnienie	2020	2021	2022 (31.03.)
Aktywa ogółem (mln PLN)	50 092	48 197	44 680
Kapitał własny ogółem (mln PLN)	2 007	629	544
Kredyty i pożyczki ogółem (mln PLN)	34 249	33 125	32 493
Wynik netto (mln PLN)	(567)	(1 059)	22
Oddziały /placówki franczyzowe (liczba)	315 / 142	254 / 89	221 / 86
Pracownicy (w Polsce) (liczba)	3 700	3 062	2 829
Udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem (%)	19,8	17,9	18,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BFG.

W marcu 2022 r. BFG wysłał pismo do licznych podmiotów (krajowych i zagranicznych banków komercyjnych, oraz funduszy inwestycyjnych) z zapytaniem o wyrażenie zainteresowania udziałem w przejęciu GNB lub jego przedsiębiorstwa w przypadku zagrożenia upadłością. Wpłynęły pozytywne odpowiedzi od ośmiu podmiotów, jednak nie zostały one przyjęte. Oferty zostały odrzucone przede wszystkim dlatego, że łączna wysokość wsparcia z BFG potrzebnego do pokrycia straty była wyższa niż szacowane wsparcie z BFG w przypadku utworzenia instytucji pomostowej. Innym istot-

nym powodem była niemożliwa z prawnego punktu widzenia do przyjęcia oczekiwana przez potencjalnego nabywcę struktura transakcji przejęcia pod względem wyłączeń z jej zakresu. BFG zdecydował się na utworzenie banku pomostowego, który uzyskał zezwolenia KNF. BFG wniósł do banku pomostowego kapitał w wysokości niezbędnej do spełnienia minimalnych regulacyjnych wymogów kapitałowych określonych dla banku przez KNF.

W dniu 30 września 2022 r. BFG rozpoczął przymusową restrukturyzację Getin Noble Bank SA, którego działalność została przeniesiona w dniu 3 października 2022 r do instytucji pomostowej, docelowo działającej pod nazwą VeloBank SA.. Do tej instytucji przeniesione zostały m.in. wszystkie depozyty, a także kredyty w PLN, zaś kredyty hipoteczne denominowane lub indeksowane do walut obcych (CHF, EUR, USD, JPY) zostały wyłączone z przeniesienia.

Aby wykorzystać fundusz przymusowej restrukturyzacji BFG do absorpcji strat, akcjonariusze, wierzyciele podporządkowani oraz posiadacze innych zobowiązań kwalifikowalnych (z wyjątkami ustawowymi) muszą wnieść wkład w celu pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji poddanej *resolution* w kwocie nie niższej niż 8% łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych banku. Można to osiągnąć poprzez umorzenie lub konwersję zgodnie z art. 59 BRRD lub w inny sposób, zgodnie z art. 44 ust. 5 lit. a) i art. 101 BRRD, co w przypadku Getin Noble Banku zostało zrealizowane poprzez umorzenie w całości kapitału zakładowego i długu podporządkowanego banku, a ponadto System Ochrony Banków Komercyjnych (SOBK)¹¹ wniósł do banku wkład finansowy, zwiększając w ten sposób wartość środków możliwych do wykorzystania w celu pokrycia strat.

Ponieważ wartość zobowiązań przenoszonych z GNB do banku pomostowego była wyższa niż wartość przenoszonych aktywów, BFG udzielił dotacji z funduszu przymusowej restrukturyzacji i z systemu gwarantowania depozytów. Oprócz tego SOBK zakupił od BFG 49% akcji banku pomostowego. Przy czym BFG zachował kontrolę nad bankiem pomostowym.

¹¹ System Ochrony Banków Komercyjnych (SOBK) jest spółką akcyjną założoną przez osiem największych banków komercyjnych w Polsce na podstawie przepisów Prawa Bankowego. Jego celem jest wspieranie bezpieczeństwa finansowego swoich uczestników oraz środków klientów i stabilności sektora bankowego poprzez wspieranie prowadzonej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny przymusowej restrukturyzacji oraz przejęcia banku.

Łączna kwota przeznaczona na ustabilizowanie sytuacji i pokrycie strat GNB wyniosła 10,34 mld PLN, w tym 6,87 mld pochodziło ze środków BFG w formie:

- wyposażenia instytucji pomostowej w kapitał w wysokości 357 mln PLN,
- dotacji dla instytucji pomostowej z funduszu przymusowej restrukturyzacji banków w wysokości 5,92 mld PLN oraz dotacji z funduszu gwarancyjnego banków w wysokości 596 mln PLN,
- udzielenia gwarancji pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z wybranymi prawami majątkowymi GNB przeniesionymi do instytucji pomostowej.

Dodatkowo 3,47 mld PLN pochodziło ze środków SOBK, co nie stanowiło pomocy publicznej (w tym 3,127 mld PLN w formie wsparcia i 343 mln PLN w formie nabycia 49% akcji instytucji pomostowej).

Fundusz w trakcie całego procesu współpracował z Komisją Europejską, której zgoda była niezbędna do udzielenia pomocy publicznej, a z uwagi na wielkość GNB musiała to być indywidualna notyfikacja. Zgodność udzielonego przez Fundusz wsparcia w ramach procesu przymusowej restrukturyzacji GNB z przepisami wspólnotowymi regulującymi zasady udzielania pomocy państwa została potwierdzona przez Komisję Europejską decyzją z dnia 1 października 2022 r. Pomoc państwa SA.100687 (2022/N) – Polska, Pomoc na likwidację dla Getin Noble Bank S.A. w restrukturyzacji (Decyzja Komisji Europejskiej, Decyzja KE)¹². Proces *resolution* nie wymagał umorzenia depozytów i w związku z tym nie było konieczności zawieszenia działalności banku. Proces *resolution* przebiegł sprawnie, a obsługa klientów banku, w tym dostęp do środków własnych, były niezakłócone i nieprzerwane (podobnie jak w przypadku Idea Banku i BS w Przemkowie).

Tak zaprojektowana przymusowa restrukturyzacja pozwoliła ochronić wszystkie depozyty klientów w kwocie 38,1 mld PLN (łącznie z 3,3 mld PLN depozytów, które nie mogłyby zostać wypłacone w ramach gwarancji BFG w przypadku upadłości), ale wymagała dużego wsparcia finansowego.

W czerwcu 2023 r., zgodnie z zobowiązaniami wobec Komisji Europejskiej, został publicznie ogłoszony proces sprzedaży VeloBanku SA. Fundusz po przeanalizowaniu możliwych do zastosowania scenariuszy potencjalnych

¹² Komisja Europejska w dniu 8 listopada 2022 r. zaakceptowała wybór firmy Mazars na objęcie funkcji powiernika monitorującego (Monitoring Trustee). Ponadto BFG był zobowiązany do wyboru doradcy transakcyjnego – którym została firma J. P. Morgan.

rozwiązań, które zwiększyłyby prawdopodobieństwo sprzedaży banku oraz zminimalizowały zaangażowanie środków publicznych, wydzielił portfel wierzytelności leasingowych i wydał w dniu 27 października 2023 r. decyzję administracyjną o zastosowaniu instrumentu przymusowej restrukturyzacji w postaci wydzielenia praw majątkowych z VeloBanku SA i przeniesienia ich do Podmiotu Zarządzającego Aktywami SA (PZA)¹³. BFG po raz pierwszy zastosował instrument wydzielenia praw majątkowych, co zostało uzgodnione z Komisją Europejską, która w tym zakresie wydała uzupełnienie do decyzji notyfikujące wcześniejszą pomoc publiczną.

29 marca 2024 r. spółka zależna od Cerberus Capital Management, L.P. (Cerberus) podpisała przedwstępną umowę nabycia 100% akcji VeloBanku SA. Umowa była następstwem otwartego, przejrzystego, niedyskryminującego i konkurencyjnego procesu sprzedaży. Finalizacja transakcji uzależniona została od uzyskania przez Cerberus wszystkich niezbędnych zgód regulacyjnych, m.in. od Komisji Nadzoru Finansowego. Bankowy Fundusz Gwarancyjny w dniu 1 sierpnia podpisał ostateczną umowę sprzedaży 100% akcji VeloBank SA na rzecz Promontoria Holding 418 B.V.¹⁴. Ostateczna cena nabycia akcji wyniosła 375 mln PLN, natomiast dokapitalizowanie Banku przez nabywcę – 687 mln PLN. Dzięki podpisaniu umowy VeloBank przestał być instytucją pomostową, a Polska wywiązała się ze wszystkich zobowiązań wobec KE, które były uważnie śledzone przez firmę Mazars – powiernika monitorującego. Tym samym zakończono trwający blisko dwa lata proces przymusowej restrukturyzacji GNB. Wszystkie działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego prowadzone były w porozumieniu z pozostałymi członkami sieci bezpieczeństwa finansowego, tj. Komisją Nadzoru Finansowego, Ministerstwem Finansów oraz Narodowym Bankiem Polskim.

¹³ Podmiot Zarządzający Aktywami jest spółką zależną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, do której wydzielone zostały ogół praw majątkowych i zobowiązań VeloBanku związanych ze wskazanymi w decyzji umowami łączącymi VeloBanku ze spółkami leasingowymi. Zgodnie z określonymi w decyzji Funduszu warunkami rozliczenia transakcji przeniesienia portfela wierzytelności leasingowych do PZA, 30 listopada 2023 r. PZA wyemitował 10 serii obligacji w PLN i EUR (odpowiadających strukturze terminowej i walutowej przeniesionemu portfelowi) o łącznej wartości 5,8 mld PLN, które objął VeloBank SA. Emisja obligacji została objęta gwarancją spłaty przez BFG. Wartość nominalna gwarancji (która zastąpiła gwarancje pokrycia strat) wyniosła 6 150 000 000,00 PLN, podczas gdy wartość pomocy brutto wyniosła 111 200 000 PLN.

¹⁴ Promontoria Holding 418 B.V. pośrednio należy do funduszy Cerberus Capital Management, L.P., Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz International Finance Corporation (IFC).

Zarządzanie kryzysem Getin Noble Bank SA, będące najbardziej skomplikowanym casusem przymusowej restrukturyzacji, nie tylko w Polsce, ale prawdopodobnie w UE, pozwoliło ochronić wszystkich deponentów. Współdziałanie krajowych organów sieci bezpieczeństwa przy wsparciu największych banków komercyjnych (które utworzyły SOBK) pod nadzorem Komisji Europejskiej pozwoliło zachować stabilność sektora bankowego, unikając wypłat środków gwarantowanych w kwocie ok. 35 mld zł, a pośrednio chroniąc wszystkich podatników.

Podsumowanie doświadczeń z działalności w zakresie przymusowej restrukturyzacji

Alternatywą dla procesu przymusowej restrukturyzacji GNB, ale też innych wcześniejszych procesów *resolution*, jest zawsze upadłość banku. W każdym procesie przymusowej restrukturyzacji uzupełnieniem pierwszej i drugiej wyceny jest wycena 3 przygotowywana po podjęciu decyzji o przymusowej restrukturyzacji. Wycena 3 wskazuje, czy w wyniku przymusowej restrukturyzacji instytucji wierzyciele nie poniosą większej straty niż w przypadku ogło-



szenia jej upadłości. Z dokonanych przez niezależne podmioty analiz wynika, że w przeprowadzonych przez BFG procesach żaden z wierzycieli nie został zaspokojony w stopniu niższym niż zostałby zaspokojony w postępowaniu upadłościowym prowadzonym w sytuacji, gdyby na dzień decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji sąd wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości dłużnika. Jest to tzw. zasada niepogarszania sytuacji wierzycieli (ang. „*no creditor worse off*”), wdrożona w BRRD i ustawie o BFG.

Procesy *resolution* kończyły się albo wraz z ogłoszeniem upadłości podmiotów rezydualnych (Idea Bank SA i Bank Spółdzielczy w Przemkowie), albo w przypadku zastosowania w procesie przymusowej restrukturyzacji instrumentu w postaci instytucji pomostowej – z dniem jej sprzedania (Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku oraz Getin Noble Bank SA).

Tabela 4. Przeprowadzone procesy *resolution* w Polsce w latach 2020–2022

Nazwa banku	Narzędzie <i>resolution</i>	Aktywa na dzień decyzji (mln PLN)	Data <i>resolution</i>
Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku	Instytucja pomostowa	2 904	17.01.2020
Bank Spółdzielczy w Przemkowie	Sprzedaż	75	29.04.2020
Idea Bank SA	Sprzedaż	14 006	31.12.2020
Getin Noble Bank SA	Instytucja pomostowa	40 993	30.09.2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BFG.

Fundusz uczestniczy też w postępowaniach upadłościowych jako wierzyciel z tytułu poniesionych kosztów przymusowej restrukturyzacji niepokrytych z przychodów z przymusowej restrukturyzacji. Wierzytelności Funduszu z tego tytułu zaspokajane są po pokryciu kosztów postępowania, ale przed zaspokojeniem pozostałych zobowiązań oraz wierzytelności z listy.

Wszystkie procesy zrealizowane zostały w sposób, który nie doprowadził do pogorszenia sytuacji podmiotów uczestniczących w tych procesach jako przejmujących, mimo że przejmowane podmioty były na granicy upadłości.

BFG posiada unikatowe doświadczenia w zakresie przygotowania się i wdrażania procesów przymusowej restrukturyzacji z wykorzystaniem trzech

spośród czterech narzędzi przewidzianych przez ustawodawcę¹⁵. Dotychczas przeprowadzone procesy *resolution* pozwoliły BFG na wyciągnięcie wniosków, które umożliwią lepsze przygotowanie do ewentualnych przyszłych procesów. Najważniejsze z nich to:

- kluczowym czynnikiem sukcesu procesu *resolution* jest nieprzerwany dostęp klientów do usług restrukturyzowanego banku,
- wykorzystanie instrumentu sprzedaży jest znacznie skuteczniejszym narzędziem *resolution* w porównaniu z instytucją pomostową,
- umorzenie depozytów lub zawieszenie działalności banku może skutkować utratą zaufania opinii publicznej do dalszych procesów *resolution*,
- w sytuacji, gdy banki są finansowane z depozytów i nie ma wystarczających instrumentów MREL do sfinansowania *resolution*, powinny być dostępne inne źródła finansowania, aby uniknąć umorzenia depozytów,
- aby sprawnie przeprowadzić *resolution* z wykorzystaniem finansowania jako pomocy publicznej, wskazane jest rozpoczęcie współpracy z Komisją Europejską na bardzo wczesnym etapie,
- skuteczny proces *resolution* wymaga sprawnej i opartej na zaufaniu współpracy z instytucjami infrastruktury rynkowej i innymi członkami sieci bezpieczeństwa,
- identyfikacja kluczowych pracowników w banku oraz ich dostępność i motywacja są kluczowe, ale równie ważne jest budowanie kompetencji wewnętrznych (specjalny zespół zadaniowy z niezbędnym stażem i szerokimi kompetencjami),
- wdrożenie procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymaga czasu (przygotowanie wyceny i negocjacje z nabywcami),
- niezmiernie ważne jest przygotowanie operacyjne – systemy operacyjne i techniczne powinny być przetestowane i przygotowane do wdrożenia strategii transferu,
- bardzo istotna jest strategia komunikacji.

¹⁵ Dotyczy to Europy, ponieważ FDIC, które w latach 2000-2025 przeprowadziło 512 procesów P&A i 8 procesów z wykorzystaniem instytucji pomostowej, niewątpliwie może pochwalić się większym doświadczeniem.

W 2023 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny został wyznaczony jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP¹⁶

W związku z realizacją przypisanych zadań, Fundusz ustanowił Kolegium ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla KDPW_CCP S.A. (jedynego autoryzowanego w Polsce CCP). Celem działalności Kolegium jest zapewnienie Funduszowi ram dla realizacji takich zadań, jak:

- wymiana informacji istotnych dla sporządzania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP oraz sporządzanie tych planów,
- ocena możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP,
- identyfikowanie, ograniczanie i usuwanie przeszkód w możliwym przeprowadzeniu skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP,
- koordynacja informowania opinii publicznej o planach i strategiach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP.

Opracowanie: Joanna Smolarek

¹⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawy o obligacjach, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 825). Zadania Funduszu jako organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP zostały określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/23 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 806/2014 i (UE) 2015/2365 oraz dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2014/59/UE i (UE) 2017/1132 (Dz.Urz. UE L 22 z 22.01.2021).

DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA

Realizowanie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny podstawowych zadań, do których został on powołany, wymaga posiadania informacji o aktualnym stanie i tendencjach rozwoju instytucji będących obiektem zainteresowania Funduszu, czyli poszczególnych banków, kas, firm inwestycyjnych, a także sektora bankowego jako całości wraz z otoczeniem makroekonomicznym. Jest to niezbędne przede wszystkim w celu odpowiednio wczesnego przygotowania się do potencjalnych działań restrukturyzacyjnych lub wypłaty środków gwarantowanych deponentom. Innymi słowy, chodzi o określenie skali środków finansowych niezbędnych do realizacji zobowiązań gwarancyjnych i dostatecznego wsparcia finansowego w krytycznych sytuacjach dotyczących poszczególne instytucje, a przez to do zabezpieczenia stabilnego funkcjonowania systemu finansowego.

Zalecenia w zakresie gromadzenia i wykorzystywania informacji w celu realizacji zadań Funduszu w pierwszej ustawie o BFG z roku 1994 zostały zorientowane niejako na przeszłość – określono je w ogólny sposób jako „gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania”¹, tj. o bankach krajowych i oddziałach banków zagranicznych. W roku 2008 orientacja analiz została rozszerzona zarówno czasowo, jak i podmiotowo. Ustawodawca zaliczył do zadań Funduszu także „opracowywanie analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego”², później działalność analityczno-

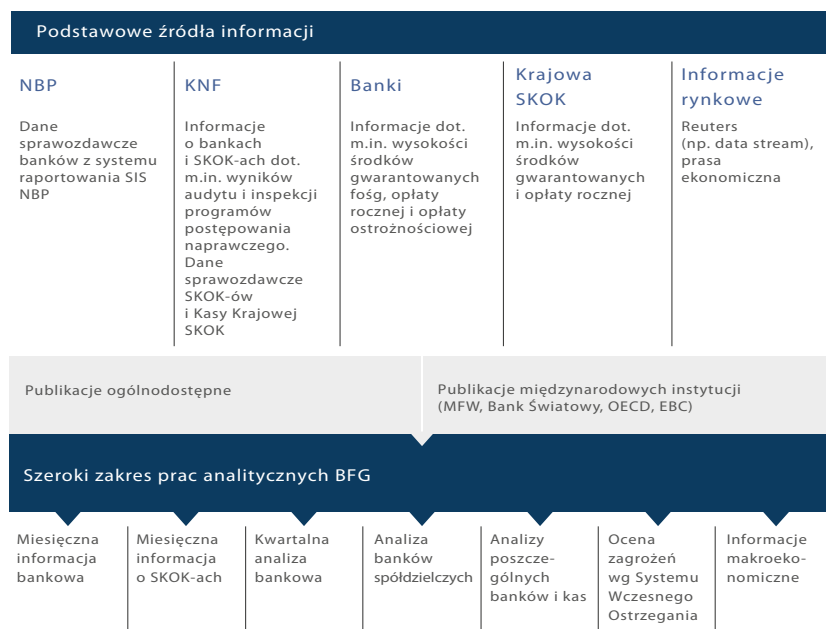
¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, art. 4, ust. 1, pkt 3 (Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18).

² Ustawa z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw, art. 1, pkt 5c, (Dz.U. 2008, nr 209, poz. 1315).

-prognostyczna została rozszerzona na sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Ten rozszerzony zakres został uregulowany ustawowo jako „gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania oraz o bankach hipotecznych, w szczególności w celu opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego i sektora kas oraz poszczególnych banków i kas”³.

Podstawowym celem działalności analitycznej Funduszu jest przede wszystkim ocena bieżącej sytuacji finansowej oraz możliwego rozwoju sytuacji sektora bankowego i poszczególnych banków, sektora SKOK i poszczególnych kas oraz sektora firm inwestycyjnych, umożliwiającą wczesną identyfikację podmiotów o pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej i warunkująca podjęcie przez Fundusz niezbędnych działań (naprawczych lub restrukturyzacyjnych) we współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego oraz innymi instytucjami w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.

Schemat 1. Zakres prac analitycznych BFG



Źródło: Raport roczny 2013.

³ Art. 5, ust. 1, pkt 6 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2016, poz. 996 z późn. zm.

Źródła informacji

Zadania analityczne BFG są realizowane na podstawie ustawowego prawa dostępu do informacji o bankach pozyskiwanych z NBP, KNF oraz samych banków, ujętego zarówno w ustawie z 1994 r., jak i w aktualnie obowiązującej ustawie o BFG. Stwarza to szerokie możliwości dokonywania samodzielnych i niezależnych analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych podmiotów oraz oceny istniejących i potencjalnych zagrożeń w ich działaniu.

Szczegółowe kwestie dostępu do danych regulują indywidualne umowy zawierane przez Fundusz z Narodowym Bankiem Polskim i Komisją Nadzoru Finansowego, określające zakres dostępu Funduszu do danych sprawozdawczych przekazywanych przez poszczególne banki dla potrzeb statystyki monetarnej oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego w ramach systemu raportowania SIS (System Informacji Sprawozdawczej implementowany w 2009 roku)⁴. Umowa podpisana z NBP daje Funduszowi m.in. bezpośredni dostęp do Portalu SIS, którego funkcjonalności umożliwiają pobieranie sprawozdań finansowych banków w ramach poszczególnych linii analitycznych z obowiązujących pakietów sprawozdawczych, m.in. FINREP i COREP. Z kolei umowa między Komisją Nadzoru Finansowego a Funduszem zakłada współpracę obu instytucji polegającą na wymianie informacji w celu realizacji zadań ustawowych. Dzięki tej umowie Fundusz uzyskuje m.in. informacje o bankach i SKOK-ach nieujęte w sprawozdaniach, wyniki BION, audytu i inspekcji, realizacji działań naprawczych, a także dane sprawozdawcze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej SKOK. Umowy te podlegają systematycznej aktualizacji w ślad za zmianami sprawozdawczości bankowej wynikającymi z konieczności sprostania zmieniającym się wymogom standardów rachunkowości, regulacyjnym normom mikro- i makro-ostrożnościowym oraz równoległym zmianom zakresu i formatów sprawozdań finansowych. Dodatkową korzyścią jest dostęp do niepublikowanych materiałów analitycznych opracowywanych w NBP i KNF.

Ponadto Fundusz pozyskuje bezpośrednio od banków informacje niezbędne do wyliczania składek, dotyczące m.in. wartości środków objętych

⁴ Aktualny stan prawny w tym zakresie ustala Uchwała nr 38/2023 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 4 lipca 2023 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP 2023, poz. 12).

ochroną gwarancyjną oraz wartości środków gwarantowanych, zaś Krajowa SKOK jest zobowiązana dostarczać analogiczne informacje dla poszczególnych kas. Zakres, terminy i tryb przekazywania tych informacji reguluje rozporządzenie Ministra Finansów⁵ wydane na podstawie art. 330 ust. 7 ustawy o BFG (przed jej wejściem w życie kwestie te były regulowane zarządzeniami Prezesa NBP).

Dodatkowe bezpośrednie obowiązki informacyjne nałożone na banki komercyjne, banki zrzeszające banki spółdzielcze, Krajową SKOK oraz na firmy inwestycyjne wynikają z rozporządzenia Ministra Finansów określającego szczegółowy zakres, tryb i termin przekazywania Funduszowi informacji niezbędnych do opracowania, aktualizacji i oceny wykonalności planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji⁶.

Kolejnym ważnym źródłem są informacje z rynku finansowego, uzyskiwane z systemu Reuters, ogólnodostępne publikacje statystyczne i analityczne międzynarodowych instytucji finansowych (MFW, Bank Światowy, OECD, EBC, EBA) oraz instytucji krajowych (GUS, NBP, KNF, BIK, ZBP).

System analityczny Funduszu

System analityczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest stale rozwijany i modyfikowany, wspomagając procesy decyzyjne organów Funduszu poprzez dostarczanie cyklicznych oraz okazjonalnych informacji o sytuacji sektora bankowego i jego poszczególnych instytucji, jak również o działalności samego Funduszu. System obejmuje trzy podstawowe komponenty:

- system wczesnego ostrzegania,
- system oceny indywidualnej,
- cykliczne analizy sektorowe i makroekonomiczne.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu informacji innych niż przekazywane do Narodowego Banku Polskiego i do Komisji Nadzoru Finansowego, niezbędnych do wykonywania zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz.U. 2019, poz. 1299).

⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie informacji niezbędnych do opracowania, aktualizacji i oceny wykonalności planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji (t. j.: Dz.U. 2021, poz. 1124). Procedury, standardowe formularze i schematy stosowane do przekazania tych informacji wynikają bezpośrednio z rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/1066 z dnia 17 czerwca 2016 r. ustanawiającego odpowiednie wykonawcze standardy techniczne w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 181 z 06.07.2016).

System Wczesnego Ostrzegania. Idea systemu wczesnego ostrzegania (SWO) polega na systematycznym (realizowanym w cyklu kwartalnym) przeglądzie sytuacji finansowej banków komercyjnych i spółdzielczych dokonywanym na podstawie ustalonego zestawu wskaźników i systemu ich punktowania, w celu umożliwienia wyprzedzającej identyfikacji potencjalnych przypadków ich niewypłacalności. W rezultacie powstaje swojego rodzaju lista rankingowa umożliwiająca identyfikację banków o zagrożonej wypłacalności. W kolejnym etapie włącza się system oceny indywidualnej: banki najgorsze są poddawane dalszej, bardziej wnikliwej analizie, zmierzającej do ustalenia przyczyn zaistniałej sytuacji. W tej analizie są wykorzystywane m.in. oceny BION, wyniki inspekcji UKNF i audytów IPS, stan realizacji działań naprawczych oraz inne informacje – przekazywane przez UKNF lub dostępne publicznie w formie sprawozdań i raportów.

Pierwsza wersja SWO, skonstruowana na samym początku działalności Funduszu w roku 1996, opierała się na szerokim zestawie szczegółowych wskaźników o kluczowym znaczeniu dla oceny danego aspektu sytuacji, punktowanych z uwzględnieniem znajomości rozkładu zmienności poziomów poszczególnych wskaźników w badanych bankach. Na podstawie wskaźników szczegółowych wyznaczany był tzw. wskaźnik syntetyczny, charakteryzujący kondycję ekonomiczną każdego banku za pomocą jednej liczby, interpretowanej jako miara prawdopodobieństwa upadłości banku. Ostatecznym rezultatem była lista rankingowa banków komercyjnych, ustalana według poziomu wskaźnika syntetycznego. Dla banków spółdzielczych, w przypadku których zakres informacji sprawozdawczej był znacznie ograniczony, system wczesnego ostrzegania skonstruowano w prostszy sposób, wykorzystując tzw. metodę dyskryminacyjną opartą na jednym wskaźniku. Istotą tej metody stanowiło ustalenie zależności między poziomem wskaźnika a upadłością banku. Dzięki temu było możliwe wychwycenie banków zagrożonych upadłością ze względu na podobieństwo badanego wskaźnika dla banków, które faktycznie upadły⁷.

⁷ Sporządzone w 1999 roku przez zespół analityczny BFG analizy sytuacji poszczególnych banków wykazały, że niektóre z nich znajdują się w stanie zagrożenia niewypłacalnością lub mogą się znaleźć w tym stanie, jeżeli nie podejmą działań zaradczych. Jednym z banków, w którym niebezpieczeństwo niewypłacalności było szczególnie wysokie, był Bank Staropolski SA w Poznaniu. BFG bezzwłocznie skupił się na działaniach, które ograniczałyby zagrożenie dla funkcjonowania sektora bankowego w przypadku upadłości tego banku.

Kilkuletnie doświadczenia z rozbudowanym zestawem wskaźników (łącznie 43 wskaźniki) pozwoliły w 2001 roku uprościć model ratingowy, eliminując wskaźniki skorelowane ze sobą: w kolejnej wersji SWO zastosowano 13 wskaźników oceny, w tym 4 wskaźniki charakteryzowały efektywność, 3 – jakość aktywów, 2 – jakość zobowiązań pozabilansowych udzielonych, zaś 4 – płynność. W zależności od ratingu banki były klasyfikowane do określonej grupy macierzy zagrożeń (wykres 1)⁸.

Wykres 1. Indeks zagrożenia w sektorze bankowym w latach 2006–2008 (w czasie GKF)



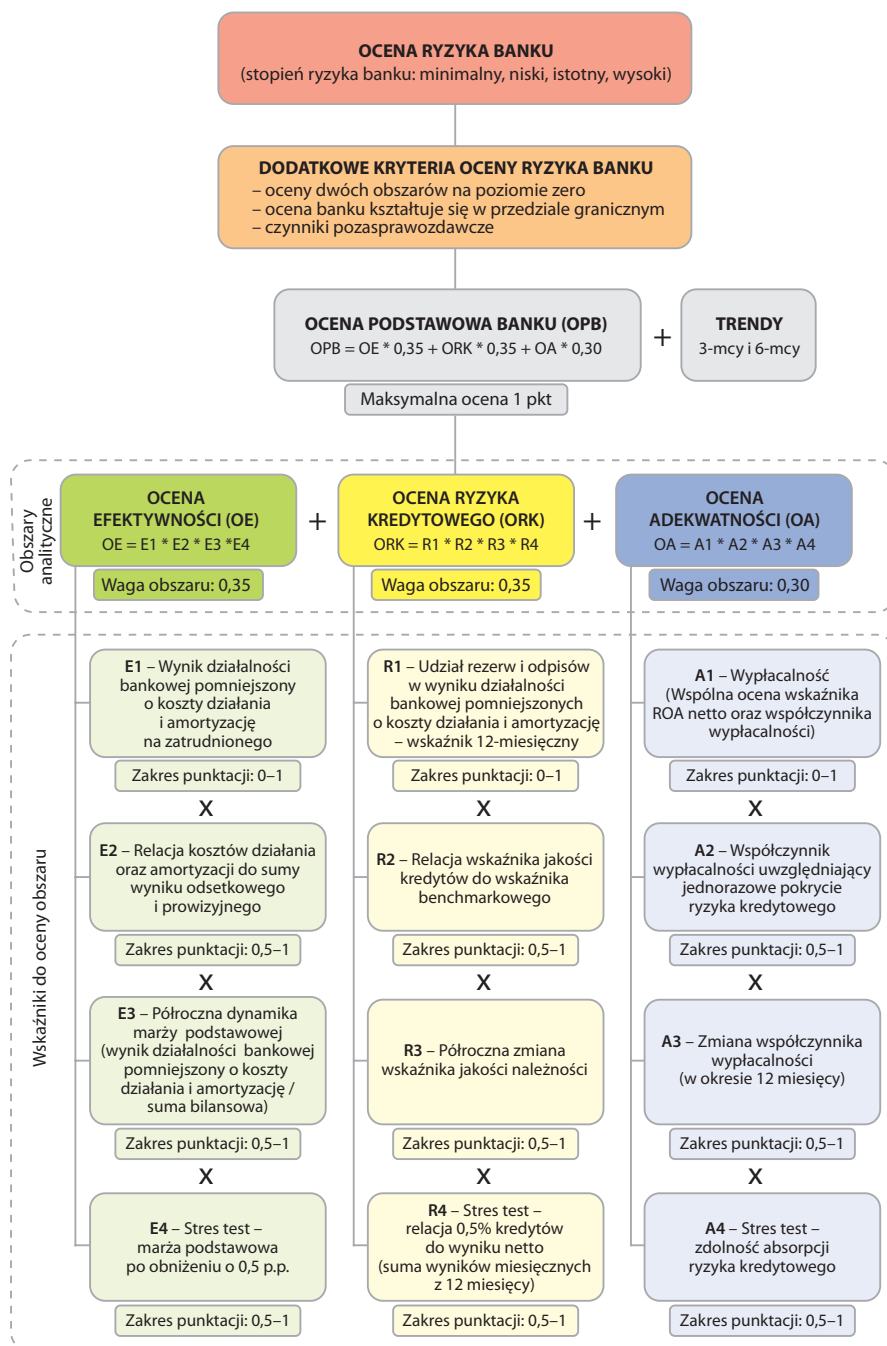
Źródło: Raport roczny BFG z 2008 roku, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-roczny-2008.pdf> (dostęp 1.05.2025).

Z kolei wdrożenie tzw. II i III umowy bazylejskiej i rozbudowa wymogów nadzorczych w zakresie adekwatności kapitałowej spowodowały konieczność dołączenia do modelu także i tego aspektu działalności banków (Schemat 2).

W aktualnej wersji SWO ocenie poddawane są trzy obszary: efektywność, ryzyko kredytowe i adekwatność kapitałowa. Ocena łączna uwzględnia również informacje pozasprawozdawcze dotyczące prowadzonych postępowań naprawczych.

⁸ Indeks zagrożeń prezentował łączną, standaryzowaną ocenę efektywności, wypłacalności, jakości aktywów oraz jakości udzielonych zobowiązań pozabilansowych, ważoną udziałem każdego banku w depozytach sektora bankowego. Indeks zagrożenia liczony był odrębnie dla banków komercyjnych i spółdzielczych i był prezentowany w skali od 0 (brak zagrożenia) do 100 punktów (najwyższe zagrożenie). Zmiany poziomu indeksu odzwierciedlały zmiany zagrożeń sektora.

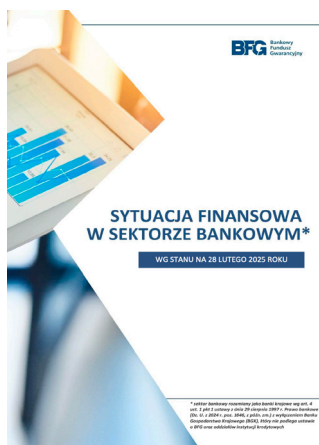
Schemat 2. Model Systemu Wczesnego Ostrzegania



Źródło: opracowanie Departamentu Analiz i Skarbu BFG, 2015.

Jednocześnie system wczesnego ostrzegania pozwala uzyskiwać obraz ogólnej sytuacji sektora bankowego i tendencji jej rozwoju. Na tej bazie są sporządzane regularne raporty o sektorze bankowym, uwzględniające także informacje dotyczące ogólnego rozwoju gospodarczego oraz zmian instytucjonalnych w sektorze. Raporty i wyniki analiz są systematycznie prezentowane i omawiane na posiedzeniach Komitetu do spraw Systemu Wczesnego Ostrzegania, do którego zadań należy ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej banków i kas oraz jej wpływu na stabilność systemu finansowego.

Analizę sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych podmiotów objętych systemem gwarantowania i proces nadawania bankom ocen ratingowych w ramach SWO wspiera zintegrowana baza danych i dedykowany system informatyczny, wykorzystujący szereg opracowanych w Funduszu narzędzi analitycznych, niejednokrotnie o unikalnym charakterze. W trakcie opracowywania jest nowy model SWO, oparty na aktualnych tendencjach w zakresie podejścia do pomiaru ryzyka stosowanego przez banki. Pojawianie się nowych pakietów sprawozdawczych SIS NBP oraz znaczące zwiększenie zakresu obowiązkowej sprawozdawczości banków umożliwia rozszerzenie zakresu merytorycznego modelu SWO, w tym m.in. dodanie obszaru płynności oraz zwiększenie liczby testów warunków skrajnych. Planowana jest również zmiana samej koncepcji nadawania bankom oceny. Nowy model SWO oprócz warstwy oceniającej bieżącą sytuację, tj. standingu, będzie zawierał również ocenę podatności na czynniki ryzyka oraz ocenę zmienności opartą na zdarzeniach historycznych.



Cykliczne analizy sektorowe i makroekonomiczne. Od roku 2013 Fundusz przygotowuje cykliczne, comiesięczne materiały dotyczące sytuacji sektora bankowego z uwzględnieniem specyfiki banków komercyjnych i spółdzielczych, a także sektora SKOK⁹. Ocenie podlega

⁹ W roku 2013 zbudowano warsztat analityczny, pozwalający na bieżące monitorowanie i analizowanie ekonomiczno-finansowej sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Szczególny nacisk położono na problemy i ryzyka związane z sektorem SKOK oraz z działalnością poszczególnych kas – w szczególności kasy największej czy kas, w których KNF

zarówno sytuacja ogólna i tendencje jej zmian, jak i kondycja poszczególnych instytucji, których wypłacalność jest, bądź może być w przyszłości zagrożona. Instytucje uznane za zagrożone są poddawane dalszej wnikliwej obserwacji w drugim etapie analiz. W cyklu kwartalnym realizowana jest opisana wyżej podstawowa dwuetapowa analiza wykorzystująca model SWO, której celem jest wskazanie zaistniałych i potencjalnych zagrożeń dla stabilności systemu bankowego.

Systematycznie analizowane jest także otoczenie makroekonomiczne systemu bankowego i sytuacja na rynku finansowym. Szczególny nacisk kładziony jest na kluczowe wydarzenia zewnętrzne mające wpływ na zachodzące w Polsce procesy realne i zmiany rynkowe, wpływające bądź mogące mieć wpływ na stabilność sektora bankowego, popyt klientów banków na kredyty i depozyty, oraz na rynek dłużnych instrumentów finansowych, stanowiących istotny komponent aktywów finansowych Funduszu.

W 2016 roku został ustawowo rozszerzony zakres podmiotowy analiz prowadzonych przez Fundusz i obok sektora bankowego i sektora SKOK do katalogu podmiotów podlegających analizom zostały włączone firmy inwestycyjne. BFG opracował narzędzia analityczne (model oceny) umożliwiające monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej firm inwestycyjnych¹⁰. Ważnym kierunkiem działalności analitycznej jest tworzenie podstaw dla podejmowanych corocznie przez Radę BFG decyzji kształtujących poziom środków finansowych będących w dyspozycji Funduszu. Prace analityczne obejmują comiesięczne obliczanie i monitorowanie wskaźnika zabezpieczenia środków gwarantowanych w bankach i kasach dostępnymi zasobami finansowymi funduszy BFG oraz stopnia osiągnięcia minimalnych i docelowych poziomów środków na finansowanie systemu gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji. Wynika stąd nieodzowność znajomości aktualnej i prognozowanej wielkości oraz struktury depozytów i funduszy własnych, wielkości i struktury ważonych ryzykiem aktywów bilansowych i zobowiązań pozabilansowych, dysponowania prognozami rozwoju sytuacji

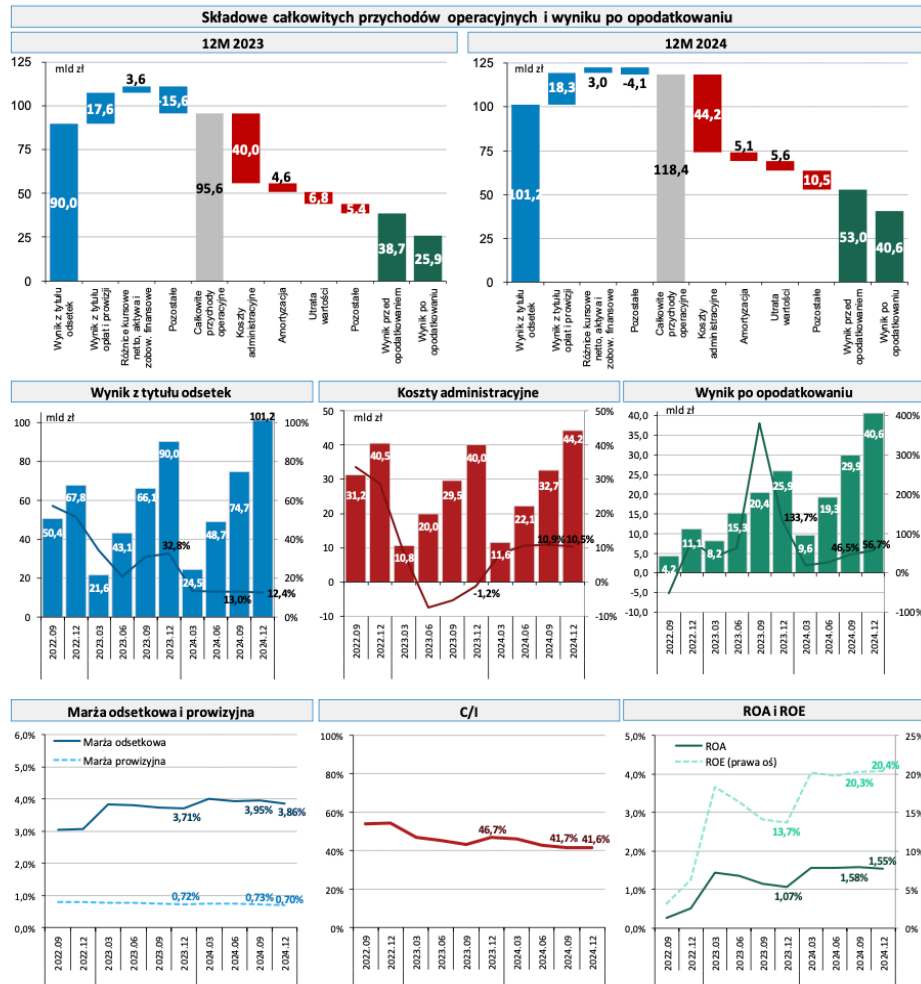
ustanowiła zarządców komisarycznych lub wszczęła wobec nich postępowanie w sprawie wprowadzenia zarządców, oraz których relacja funduszy własnych do aktywów kształtowała się poniżej 1%, a także ogólne informacje dotyczące bilansu i rachunku wyników Krajowej SKOK.

¹⁰ Model oceny firm inwestycyjnych obejmuje kompleksową analizę poszczególnych obszarów ich działalności, tj. adekwatności kapitałowej, ryzyka płynności, ryzyka inwestycyjnego, jakości aktywów, struktury finansowania i rentowności. Narzędzie to pozwala na wyłonienie tych podmiotów, które znajdują się w niekorzystnej sytuacji ekonomiczno-finansowej bądź wykazują podwyższone ryzyko pogorszenia tej sytuacji w przyszłości.

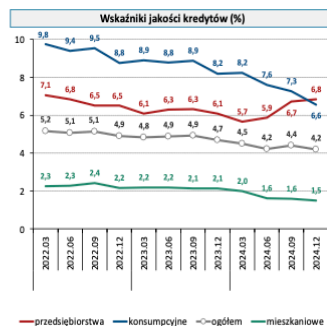
Rysunek 1. Przykład miesięcznej analizy w sektorze bankowym

Rachunek zysków i strat oraz wskaźniki efektywności	Narastająco (mld zł)					Zmiana r/r (mld zł i p.p.)			Struktura	
	2022.12	2023.09	2023.12	2024.09	2024.12	2023.12	2024.12		2023.12	2024.12
Wynik z tytułu odsetek	67,8	66,1	90,0	74,7	101,2	32,8%	22,21	12,4%	94,2%	85,5%
Wynik z tytułu opłat i prowizji	17,6	13,2	17,6	13,8	18,3	-0,1%	-0,01	4,2%	18,4%	15,5%
Wynik z tyt. różnic kurs. netto oraz akt. i zob. fin.	2,5	2,9	3,6	2,1	3,0	41,2%	1,04	-15,0%	3,7%	2,6%
Pozostałe	-5,4	-6,0	-15,6	-3,1	-4,1	188,6%	-10,20	-73,5%	-16,3%	-3,5%
Całkowite przychody operacyjne	82,5	76,2	95,6	87,5	118,4	15,8%	13,04	23,9%	100,0%	100,0%
Koszty administracyjne	40,5	29,5	40,0	32,7	44,2	-1,2%	-0,49	10,5%	41,9%	37,3%
Amortyzacja środków trwałych i WNIP	4,2	3,4	4,6	3,7	5,1	9,2%	0,39	10,3%	4,8%	4,3%
Wynik z tytułu utraty wartości	8,9	5,1	6,8	4,6	5,6	-24,0%	-2,15	-17,1%	7,1%	4,8%
Pozostałe	10,2	7,9	5,4	7,2	10,5	-47,0%	-4,79	94,5%	5,6%	8,9%
Wynik przed opodatkowaniem	18,7	30,2	38,7	39,3	53,0	107,6%	20,08	36,8%	14,2%	14,2%
Wynik po opodatkowaniu	11,1	20,4	25,9	40,6	40,6	133,7%	14,84	56,7%	14,70	14,70
sektor BK	7,9	16,6	21,2	26,1	35,8	166,9%	13,24	68,9%	14,58	14,58
sektor BS	3,2	3,8	4,8	3,8	4,9	50,4%	1,59	2,5%	0,12	0,12
ROA (%)	0,50	1,15	1,07	1,58	1,55		0,57	0,48		
ROE (%)	6,26	14,09	13,68	20,31	20,35		7,42	6,67		
Marża odsetkowa (%)	3,07	3,73	3,71	3,95	3,86		0,64	0,15		
Marża prowizyjna (%)	0,80	0,74	0,72	0,73	0,70		-0,07	-0,03		
C/I (%)	54,21	43,23	46,71	41,67	41,64		-7,50	-5,07		
Obciążenie całkowitych przychodów operacyjnych wynikiem z tytułu utraty wartości (%)	10,84	6,67	7,12	5,21	4,76		-3,73	-2,35		

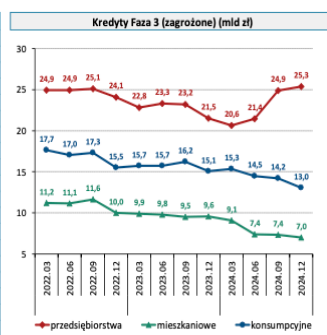
Wskaźniki efektywności wyliczone na podstawie wyniku zannualizowanego.



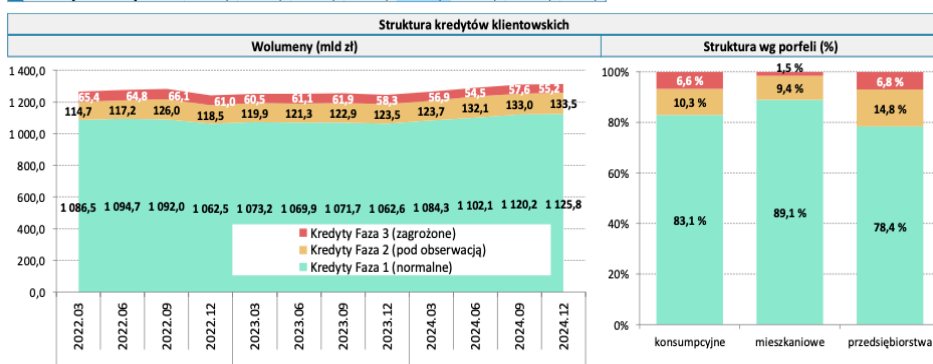
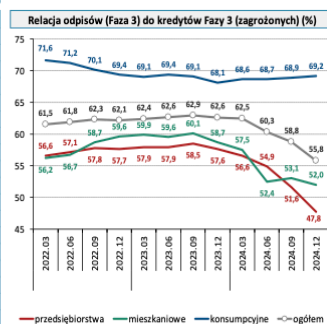
	Jakość kredytów				Zmiana (p.p.)	
	2022.12	2023.09	2023.12	2024.09	1m	t/r
Razem	4,9	4,9	4,7	4,4	4,2	-0,13
sektor BK	4,8	4,8	4,6	4,3	4,1	-0,13
sektor BS	7,1	6,6	6,0	5,6	5,4	-0,08
PLN	4,8	4,9	4,7	4,3	4,1	-0,15
walutowe	5,3	4,9	4,9	4,8	4,8	0,01
sektor niefinansowy, w tym	5,4	5,6	5,3	5,1	4,8	-0,16
przedsiębiorstwa	6,5	6,3	6,1	6,7	6,8	-0,12
duże przedsiębiorstwa	3,5	3,4	3,3	5,8	6,9	-0,38
MSP	9,6	8,5	8,1	7,2	6,8	0,01
gospodarstwa domowe	5,0	5,2	5,0	4,3	3,9	-0,16
przedsiębiorcy ind.	13,5	15,9	16,4	16,7	15,0	-1,07
rolnicy ind.	6,8	6,1	5,2	4,9	4,7	0,04
osoby prywatne, w tym	4,0	4,2	4,0	3,3	3,0	-0,08
konsumpcyjne	8,8	8,9	8,2	7,3	6,6	-0,12
mieszkaniowe	2,17	2,15	2,14	1,58	1,49	-0,06
PLN	1,42	1,47	1,44	1,33	1,24	-0,05
walutowe	6,39	7,77	9,55	5,52	5,78	0,14
nieremontalne inst. fin.	0,3	0,6	0,6	0,3	0,3	-0,04
sektor rząd. i samorząd.	0,7	0,2	0,3	0,3	0,4	-0,07



	Kredyty Faza 3 (zagrożone) - wolumeny (mld zł)					(mld zł)		Udział
	2022.12	2023.09	2023.12	2024.09	2024.12	1m	t/r	
Razem	61,0	61,9	58,3	57,6	55,2	-2,2	-3,1	100,0
sektor BK	55,3	56,5	53,0	52,6	50,2	-2,2	-2,8	91,0
sektor BS	5,7	5,4	5,3	5,1	5,0	0,0	-0,3	9,0
PLN	49,4	51,5	49,2	48,7	46,4	-1,8	-2,8	84,0
walutowe	11,7	10,3	9,1	8,9	8,8	-0,4	-0,3	16,0
sektor niefinansowy, w tym	60,5	61,1	57,4	57,0	54,7	-2,1	-2,8	99,1
przedsiębiorstwa	24,1	23,2	21,5	24,9	25,3	-0,8	3,8	45,9
duże przedsiębiorstwa	6,5	5,4	4,8	7,4	8,9	-0,3	4,1	16,2
MSP	17,6	17,8	16,7	17,5	16,4	-0,5	-0,3	29,8
gospodarstwa domowe	36,3	37,8	35,8	32,1	29,2	-1,3	-6,6	53,0
przedsiębiorcy ind.	8,5	9,7	9,0	8,4	7,2	-0,8	-1,8	13,0
rolnicy ind.	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	0,0	-0,1	2,8
osoby prywatne, w tym	26,0	26,2	25,1	22,0	20,5	-0,5	-4,6	37,1
konsumpcyjne	15,5	16,2	15,1	14,2	13,0	-0,2	-2,0	23,6
mieszkaniowe	10,0	9,5	9,6	7,4	7,0	-0,3	-2,6	12,7
PLN	5,5	5,8	5,9	5,8	5,5	-0,2	-0,4	10,0
walutowe	4,5	3,7	3,7	1,6	1,5	-0,1	-2,2	2,7
nieremontalne inst. fin.	0,4	0,8	0,8	0,5	0,4	-0,1	-0,4	0,7
sektor rząd. i samorząd.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2



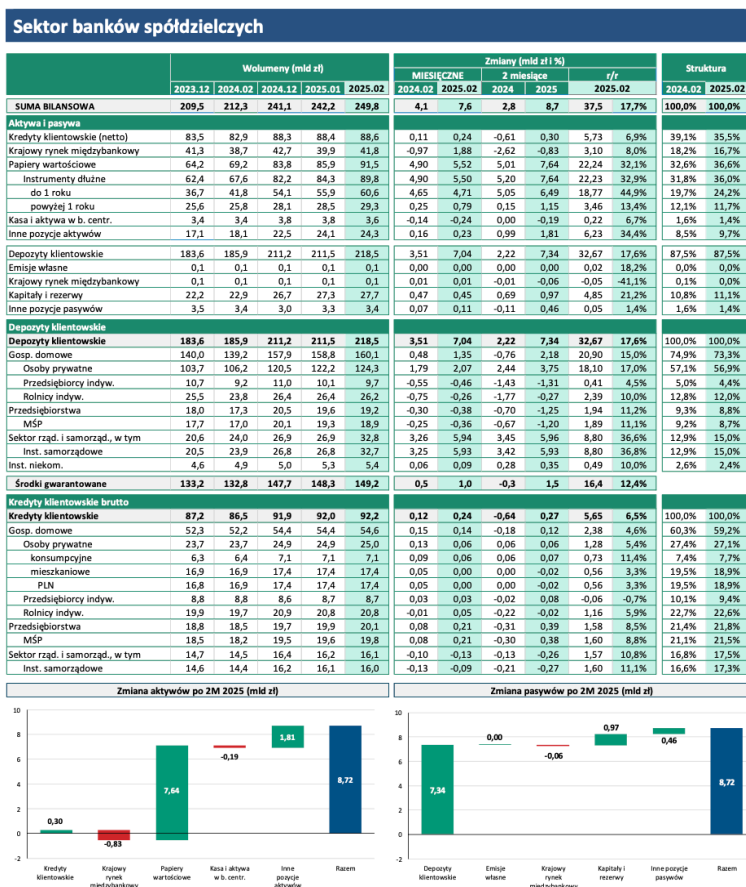
	Odpisy (Faza 3) - wolumeny (mld zł)					(mld zł)		Udział
	2022.12	2023.09	2023.12	2024.09	2024.12	1m	t/r	
Razem	37,9	38,9	36,5	33,9	30,8	-1,9	-5,7	100,0
sektor BK	34,4	35,4	33,0	30,4	27,4	-1,8	-5,6	88,9
sektor BS	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	-0,1	-0,1	11,1
PLN	31,3	32,9	31,1	29,8	26,9	-1,6	-4,2	87,2
walutowe	6,6	6,1	5,4	4,1	3,9	-0,3	-1,5	12,8
sektor niefinansowy, w tym	37,6	38,5	36,0	33,6	30,7	-1,8	-5,3	99,6
przedsiębiorstwa	13,9	13,6	12,4	12,8	12,1	-0,7	-0,3	39,3
duże przedsiębiorstwa	4,4	3,6	2,9	2,9	3,4	0,1	0,5	11,2
MSP	9,5	10,0	9,4	9,9	8,7	-0,8	-0,8	28,2
gospodarstwa domowe	23,6	24,8	23,5	20,7	18,5	-1,1	-5,0	60,1
przedsiębiorcy ind.	5,5	6,5	6,2	5,6	4,5	-0,8	-1,7	14,6
rolnicy ind.	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	0,0	-0,1	3,3
osoby prywatne, w tym	17,0	17,2	16,2	14,0	13,0	-0,3	-3,2	42,2
konsumpcyjne	10,8	11,2	10,3	9,8	9,0	-0,1	-1,2	29,3
mieszkaniowe	6,0	5,7	5,6	3,9	3,6	-0,2	-2,0	11,8
PLN	2,8	2,9	3,0	2,9	2,7	-0,1	-0,3	8,8
walutowe	3,1	2,8	2,7	1,0	0,9	-0,1	-1,7	3,1
nieremontalne inst. fin.	0,2	0,5	0,5	0,3	0,1	-0,1	-0,4	0,4
sektor rząd. i samorząd.	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1



Źródło: opracowanie Departamentu Analiz i Skarbu BFG.

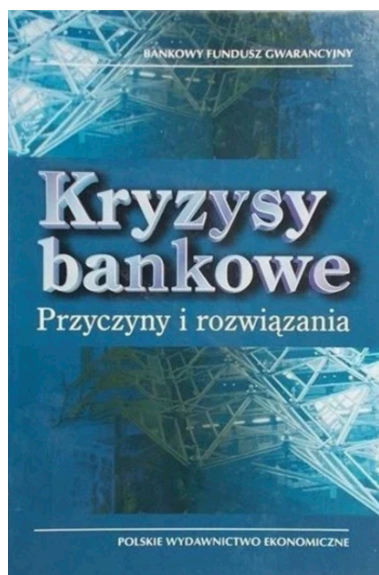
sektora bankowego, a zwłaszcza jego wyników finansowych, a także potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych Funduszu. W celu wdrożenia regulacji wynikających z unijnych dyrektyw DGSD i BRRD okazało się także konieczne zbudowanie modeli ryzyka uwzględniających specyfikę podmiotów zobowiązanych do wnoszenia składek i ich skonsultowanie z KNF, Krajową SKOK i środowiskiem bankowym. Potrzebne okazało się także sformułowanie strategii długookresowej akumulacji środków finansowych przy założonej ich relacji do zobowiązań gwarancyjnych BFG wynikających z wielkości depozytów w sektorze bankowym i SKOK, uwzględniającej jednocześnie, by obciążenie banków/kas kosztami finansowania systemu gwarantowania depozytów było możliwe do udźwignięcia.

Rysunek 2. Przykład miesięcznej analizy w sektorze banków spółdzielczych



Źródło: opracowanie Departamentu Analiz i Skarbu BFG.

Do ważniejszych prac analitycznych BFG można zaliczyć wydaną w 2002 roku publikację książkową „Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania” poświęconą omówieniu kryzysów, jakie w ciągu dwóch dziesięcioleci dotknęły systemy bankowe w 22 krajach Europy, Ameryki i Azji. W celu umożliwienia



przeprowadzenia porównań, wszystkie kryzysy omawiano według jednolitego schematu. Szczególny nacisk położono na związki między kryzysami bankowymi a kryzysami, które obejmują całą gospodarkę. Ostatni rozdział zawiera propozycję rekomendacji, w jaki sposób można zapobiegać kryzysom bankowym, a przynajmniej łagodzić ich ogólnogospodarcze następstwa.

W 2008 roku, w celu właściwej oceny przebiegu i skutków kryzysu na globalnych rynkach finansowych, w każdym miesiącu publikowano analizę dotyczącą skali i zakresu strat ujawnianych przez kolejne instytucje finansowe na świecie i dokonanych przez nie odpisów z tego tytułu. Zwracano szczególną uwagę na instytucje finansowe będące inwestorami strategicznymi banków działających w Polsce.

W 2012 roku sporządzono specjalną analizę dotyczącą możliwości rozwoju akcji kredytowej przez banki w warunkach ograniczonych środków finansowych. Wskazano w niej na niski stopień dywersyfikacji źródeł finansowania w polskim sektorze bankowym, co w sytuacji spadku finansowania zagranicznego, malejącego przyrostu depozytów oraz słabo rozwiniętego rynku papierów bankowych, stanowiło ograniczenie dla wzrostu akcji kredytowej. A dokonane porównanie sektora bankowego w Polsce z sektorami krajów Unii Europejskiej, w szczególności pod względem struktury finansowania działalności bankowej, wskazało na potrzebę rozwoju rynku papierów dłużnych emitowanych przez banki.

W 2014 roku podjęto prace analityczne wynikające z konieczności dostosowania finansowania systemu gwarantowania depozytów do zmian wynikających z dyrektyw unijnych: DGSD i BRRD. Rezultatem analiz było

przedstawione Radzie Funduszu opracowania „Docelowy poziom kapitalizacji BFG (materiał do dyskusji nad wyznaczeniem stawek na 2015 r.)”, w którym przedstawiono założenia dotyczące finansowania BFG w nowych warunkach. Opisano wymagania w zakresie osiągnięcia docelowych poziomów kapitalizacji poszczególnych funduszy własnych BFG, ich odbudowy w przypadku zaangażowania Funduszu w działania interwencyjne w sektorze bankowym lub sektorze kas, a także obciążenia sektora bankowego i sektora kas opłatami na rzecz BFG.

W ramach przygotowań do wdrożenia wymogów MREL, w 2019 roku opracowano zasady wyznaczania i weryfikacji wymogu MREL dla banków komercyjnych, spółdzielczych i firm inwestycyjnych, a także wyliczania MREL na potrzeby aktualizacji planów przymusowej restrukturyzacji dla banków komercyjnych i spółdzielczych w ujęciu jednostkowym i skonsolidowanym. Ponadto dokonano ustalenia skali – przy określonych założeniach – niedoboru MREL w sektorze bankowym. Wyznaczono także wymogi w zakresie ścieżek dojścia do osiągnięcia docelowego poziomu MREL dla banków komercyjnych o strategii innej niż likwidacja w standardowej procedurze upadłościowej.

Opracowanie: Czesław Lipiński

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI

Finansowanie działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego opiera się na źródłach wskazanych w ustawie o BFG, w tym z funduszy własnych tworzonych głównie ze składek wnoszonych przez zobowiązane podmioty i wypracowanego przez Fundusz zysku netto oraz funduszy obcych w postaci kredytów i pożyczek, a także, do końca 2024 roku, z funduszu ochrony środków gwarantowanych (schemat 1). Ze zgromadzonych środków BFG finansuje swoje zadania, m.in. związane z gwarantowaniem depozytów, udzielaniem pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, przymusową restruk-

Schemat 1. Finansowanie działalności Funduszu



Źródło: opracowanie na podstawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2016, poz. 996 z późn. zm.

turyzacją oraz restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją CCP (ang. *central counterpart*), nabyciem praw majątkowych, a także pokrywaniem kosztów funkcjonowania Biura i organów Funduszu¹.

Fundusze własne BFG

Środki finansowe na utworzenie i rozpoczęcie działalności Funduszu zostały przekazane przez NBP oraz Ministra Finansów w kwocie po 50 mln PLN i stanowiły fundusz statutowy z przeznaczeniem na nabycie rzeczowego majątku trwałego, wartości niematerialnych i prawnych, a także wypłat środków gwarantowanych oraz finansowanie pozostałych zadań wynikających z regulacji po wyczerpaniu innych źródeł ich finansowania przewidzianych w ustawie o BFG i jego statucie. W kolejnych latach fundusz statutowy był zwiększany o część lub całość wypracowanego przez BFG zysku netto². Na koniec 2024 roku stan funduszu statutowego wynosił ponad 1 637 mln PLN, co oznacza jego więcej niż 16-krotny wzrost w ciągu 30 lat funkcjonowania BFG.

Do 2016 roku, kiedy to weszła w życie nowa ustawa o BFG, w grupie funduszy własnych tworzone były fundusz pomocowy, fundusz zapasowy³, fundusz środków odzyskanych z mas upadłości⁴, fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych, fundusz stabilizacyjny⁵ (tabela 1).

¹ Art. 283 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. 2024, poz. 487 z późn. zm.

² Zgodnie z regulacjami fundusze są dodatkowo zasilane środkami z podziału zysku netto wypracowanego przez BFG, dzielonego w pierwszym kroku między fundusze banków i kas proporcjonalnie do środków przez nie zgromadzonych, a w kolejnym między poszczególne fundusze według dyskrecyjnej decyzji Rady BFG (art. 285 ust. 1 ustawy o BFG). Rada Funduszu może przeznaczyć całość lub część zysku netto Funduszu na podwyższenie funduszu statutowego. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, op. cit.

³ Fundusz zapasowy był przeznaczony na zapewnienie środków na pokrycie ewentualnych strat bilansowych BFG oraz finansowanie działalności gwarancyjnej lub pomocowej w przypadku wyczerpania się funduszu ochrony środków gwarantowanych lub funduszu pomocowego; tworzony od 1998 roku z części wypracowanego przez BFG zysku.

⁴ Fundusz środków odzyskanych z mas upadłości był wykorzystywany wyłącznie na finansowanie kolejnych wypłat środków gwarantowanych.

⁵ Fundusz stabilizacyjny był tworzony od 2013 roku z obowiązkowych opłat ostrożnościowych wnoszonych przez wszystkie podmioty objęte systemem gwarantowania oraz z odpisów wypracowanego przez BFG zysku netto. Fundusz był przeznaczony na udzielanie pomocy, zagrożonym podmiotom realizującym programy naprawcze, w postaci gwarancji zwiększenia funduszy własnych, a w przypadku wykonania tej gwarancji, na nabycie akcji, obligacji lub bankowych

Tabela 1. Struktura funduszy własnych BFG na koniec roku 2015 i po zmianach

Fundusze własne na koniec 2015 roku	Fundusze własne 2016–2024
1. Fundusz statutowy	1. Fundusz statutowy
2. Fundusz zapasowy (1998–2015)	2. Fundusz gwarancyjny banków
3. Fundusz pomocowy (1995–2015)	3. Fundusz przymusowej restrukturyzacji banków
4. Fundusz środków odzyskanych z mas upadłości (2008–2015)	4. Fundusz gwarancyjny kas
5. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych (2001–2021)	5. Fundusz przymusowej restrukturyzacji kas
6. Fundusz stabilizacyjny (2013–2015)	6. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych (do 2021)
7. Wynik finansowy netto	7. Wynik finansowy netto

Źródło: opracowanie na podstawie na podstawie raportów rocznych BFG, https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/ (dostęp 29.04.2025).

Struktura funduszy własnych BFG uległa zmianie w 2016 roku, tj. po wejściu w życie nowej ustawy o BFG. Wówczas likwidacji uległy fundusze: zapasowy, pomocowy, stabilizacyjny oraz środków odzyskanych z mas upadłości. Na ich bazie utworzono nowe fundusze, takie jak:

- fundusz gwarancyjny banków; powstał ze środków zlikwidowanego funduszu pomocowego i zlikwidowanego funduszu środków odzyskanych z mas upadłości,
- fundusz gwarancyjny kas; powstał ze środków utworzonego na podstawie wcześniejszej ustawy o BFG funduszu gwarancyjnego kas,
- fundusz przymusowej restrukturyzacji banków; powstał ze środków zlikwidowanego funduszu stabilizacyjnego i zlikwidowanego funduszu zapasowego.

Ponadto został utworzony nowy fundusz dla kas – fundusz przymusowej restrukturyzacji kas, służący finansowaniu przymusowej restrukturyzacji SKOK-ów. Wszystkie powstałe fundusze tworzone są z obowiązkowych i nadzwyczajnych składek wnoszonych przez określone instytucje, zwiększane są z odpisów z zysku netto (z roku bieżącego lub lat ubiegłych) oraz z innych

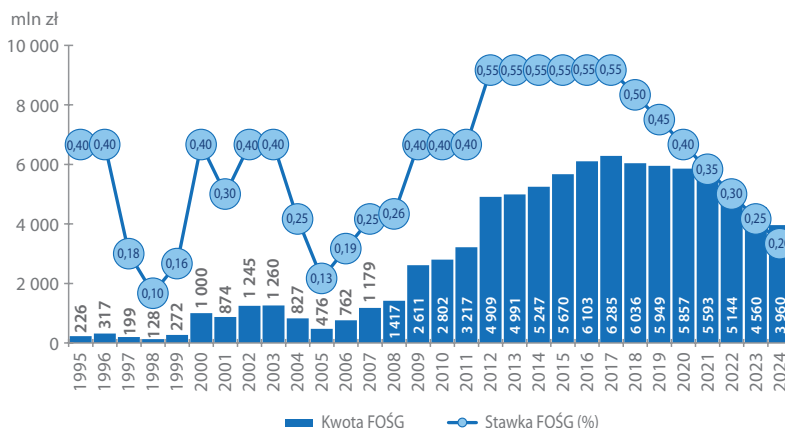
papierów wartościowych emitowanych przez krajowe podmioty. W całym okresie funkcjonowania tego funduszu żaden z banków nie zwrócił się do BFG z wnioskiem o udzielenie z jego środków pomocy.

tytułów⁶, a także ze środków przekazanych z innych funduszy własnych BFG. W 2021 roku w wyniku wyczerpania środków został zlikwidowany fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych, i tym samym zakończona została ta forma pomocy realizowana przez BFG⁷.

Środki funduszu ochrony środków gwarantowanych

Oprócz funduszy własnych BFG, do końca 2024 roku źródłem finansowania działalności gwarancyjnej były środki z funduszy ochrony środków gwarantowanych (FOŚG), które były zobowiązane tworzyć i utrzymywać banki i oddziały banków zagranicznych objęte systemem gwarantowania (wykres 1).

Wykres 1. Zmiany stawki odpisów i kwoty FOŚG w latach 1995–2024 (w mln PLN)



Źródło: opracowanie na podstawie danych BFG.

⁶ Przykładowo: z kwot pochodzących z rozwiązania odpisów aktualizujących aktywa sfinansowane z tych funduszy, z kwot uzyskanych z masy upadłości podmiotów, kwot stanowiących potrącone koszty przymusowej restrukturyzacji.

⁷ Od 2016 r. BFG udzielał z funduszu jedynie pożyczek na wydatki związane z uczestnictwem w systemach ochrony lub na wydatki związane z realizacją procesów łączeniowych zainicjowanych przez organ zarządzający systemem ochrony lub przez KNF. W wyniku umorzenie przez BFG wszystkich pożyczek udzielonych bankom spółdzielczym w latach 2016–2020, na funduszu pozostały niewielkie środki w wysokości 626,3 PLN. Zgodnie ze statutem z dniem 1 stycznia 2022 roku zwiększył one fundusz gwarancyjny banków.

Do 2016 r. środki gromadzone na FOŚG były podstawowym źródłem finansowania wypłat środków gwarantowanych deponentom banków⁸. W przypadku upadłości banku środki z FOŚG były wykorzystywane w pierwszej kolejności, a ewentualne nadwyżki ponad utworzone fundusze były pokrywane z funduszu pomocowego BFG.

Od 2017 r. nastąpiły zmiany w zasadach tworzenia i utrzymywania funduszy ochrony środków gwarantowanych przez banki i oddziały banków zagranicznych, w tym:

- wymóg tworzenia i utrzymywania FOŚG obowiązywał do 2024 r. przy stopniowym obniżaniu wysokości maksymalnej stawki z 0,55% do 0,20%,
- po wyczerpaniu funduszy własnych na potrzeby wypłaty środków gwarantowanych, BFG mógł sięgnąć po FOŚG utworzone przez banki.

Środki stanowiące pokrycie FOŚG pozostawały w aktywach podmiotu tworzącego fundusz i mogły być utrzymywane w formie skarbowych papierów wartościowych, bonów pieniężnych i obligacji NBP, jednostek uczestnictwa funduszu rynku pieniężnego czy na oprocentowanym rachunku w NBP, co przynosiło podmiotowi dochody odsetkowe. Tym samym, do momentu wykorzystania FOŚG na wypłaty środków gwarantowanych, fundusz ten ograniczał tylko zakres swobodnego dysponowania zgromadzonymi środkami przez podmiot go tworzący. W przypadku spełnienia warunku gwarancji BFG zwracał się do wszystkich podmiotów o przekazanie środków pieniężnych proporcjonalnie do ich udziału w FOŚG.

Dochody z inwestowania środków finansowych

Bankowy Fundusz Gwarancyjny – w ramach realizacji polityki inwestycyjnej – może lokować środki pochodzące z obowiązkowych składek od banków, oddziałów banków zagranicznych, firm inwestycyjnych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, a także inne środki, w:

⁸ Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych – zgodnie z ustawą – ustalana była jako iloczyn stawki uchwalanej corocznie przez Radę BFG i sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku na wszystkich rachunkach stanowiących podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej. Fundusze dla kolejnych lat były tworzone na podstawie poziomu depozytów z października roku poprzedniego, a następnie aktualizowane na podstawie poziomu depozytów w kwietniu roku, którego dotyczyły.

- papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski (obligacje skarbowe i NBP, bony skarbowe, bony pieniężne NBP),
- papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez rządy lub banki centralne państw członkowskich lub państw będących członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD),
- jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego,
- lokaty terminowe w NBP oraz u Ministra Finansów (tj. w Banku Gospodarstwa Krajowego).

Podstawą dokonywania inwestycji przez BFG jest opracowywana corocznie *Polityka inwestycyjna Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie lokowania środków finansowych w papiery wartościowe*, która określa kierunki inwestowania środków oraz sposoby zarządzania portfelem mające na celu osiągnięcie korzystnych wyników finansowych. Celem polityki jest zapewnienie środków finansowych na bieżącą działalność BFG, ewentualne działania restrukturyzacyjne i wypłaty środków gwarantowanych, a także zabezpieczenie portfela papierów wartościowych Funduszu przed ryzykiem niekorzystnych zmian rentowności na rynku.

Wynik z tytułu operacji finansowych w całym okresie funkcjonowania BFG stanowił główną pozycję w rachunku zysków i strat. Przy czym składał się on głównie z wyniku na papierach wartościowych (obligacje skarbowe, bony pieniężne NBP, transakcje buy-sell back i sell-buy-back oraz bony skarbowe) oraz przychodów z tytułu odsetek od środków zgromadzonych przez BFG na rachunku bieżącym i lokat terminowych. Od początku funkcjonowania BFG, dominującą pozycję w jego portfelu inwestycyjnym stanowią obligacje skarbu państwa (w 2023 roku stanowiły prawie 95% wartości portfela), oraz bony pieniężne NBP. W zasadzie od początku funkcjonowania BFG wynik na operacjach finansowych stanowi o wypracowanym dodatnim wyniku finansowym (zysku). Jego kwota za 2024 rok w wysokości 1 434,5 mln PLN pokrywa w całości koszty działalności Funduszu (87,7 mln), w których 74% stanowią koszty wynagrodzenia z narzutami (64,9 mln), pozwalając na osiągnięcie zysku netto w wysokości 1 339, 6 mln PLN.

Tabela 2. Stan funduszy BFG w relacji z liczbą banków, limitami gwarancyjnymi oraz

Rok	Liczba banków	Limit gwarancyjny (tys. ECU/EUR)*	Wierzytelności objęte ochroną gwarancyjną**	Środki gwarantowane***	Wysokość FOŚG	Fundusz statutowy	Fundusz pomocowy
1995	1 591	3 000	–	–	229	100	174
1996	1 475	3 000	115 411	48 104	325	100	404
1997	1 376	4 000	149 201	62 188	204	133	665
1998	1 272	5 000	193 145	80 505	132	308	964
1999	858	8 000	224 200	93 448	279	422	1 303
2000	753	11 000	258 827	107 881	1 021	520	1 734
2001	711	15 000	291 538	121 515	894	679	2 051
2002	664	18 000	281 251	117 228	1 310	884	2 242
2003	658	22 500	290 912	121 254	1 355	1 063	2 487
2004	650	22 500	304 613	126 965	877	1 171	2 673
2005	642	22 500	329 859	137 488	508	1 283	2 798
2006	635	22 500	371 356	154 784	824	1 394	2 938
2007	631	22 500	401 987	179 972	1 254	1 507	3 111
2008	631	50 000	475 757	276 742	1 402	1 637	3 314
2009	625	50 000	538 146	309 783	2 611	1 637	3 894
2010	625	100 000	588 742	330 566	2 802	1 637	4 520
2011	621	100 000	733 338	468 582	3 460	1 637	5 617
2012	617	100 000	755 083	496 216	5 076	1 637	6 860
2013	612	100 000	803 712	525 218	4 991	1 637	8 204
2014	603	100 000	887 497	577 643	5 247	1 637	6 454
2015	599	100 000	974 862	632 447	5 651	1 637	8 434
2016	594	100 000	1 015 513	689 304	6 102	1 637	–
2017	587	100 000	1 060 872	721 076	6 285	1 637	–
2018	580	100 000	1 150 122	788 445	5 868	1 637	–
2019	567	100 000	1 240 864	860 065	5 949	1 637	–
2020	559	100 000	1 369 784	963 533	5 857	1 637	–
2021	540	100 000	1 492 256	1 022 643	5 593	1 637	–
2022	525	100 000	1 609 227	1 068 142	5 144	1 637	–
2023	520	100 000	1 772 409	1 172 179	4 560	1 637	–
2024	517	100 000	1 908 322	1 282 717	3 960	1 637	–

* Z dniem 30.12.2010 r. w wyniku nowelizacji ustawy o BFG nastąpił wzrost limitu gwarancyjnego do równowartości kwoty 100 tys. euro. W danych sprawozdawczych zmiana uwidoczniła została w danych od maja 2011 r., sprawozdanych na podstawie Zarządzenia nr 7/2011 Prezesa NBP.

** Dla lat 1996–2010, przyjęto depozyty podmiotów niefinansowych.

*** Dla lat 1996–2006 wielkość szacowana na podstawie depozytów podmiotów niefinansowych oraz relacji środków gwarantowanych przez BFG do wierzytelności objętych gwarancjami BFG (zgodnie z Zarządzeniem Prezesa NBP nr 12/2009).

środkami gwarantowanymi w latach 1995–2024 (w szt. i mln zł)

Fundusz środków odzyskanych z mas upadłości	Fundusz restruk- turyzacji banków spółdzielczych	Fundusz gwaran- cyjny	Fundusz zapasowy	Fundusz stabiliza- cyjny	Fundusz przymusowej restrukturyzacji	Wynik netto
–	–	–	–	–	–	33
–	–	–	–	–	–	55
–	–	–	–	–	–	140
–	–	–	20	–	–	163
–	–	–	70	–	–	149
–	–	–	120	–	–	259
–	123	–	220	–	–	334
–	123	–	350	–	–	249
–	123	–	420	–	–	158
–	123	–	470	–	–	152
–	123	–	510	–	–	161
–	123	–	560	–	–	163
–	123	–	610	–	–	192
53	123	–	670	–	–	271
53	123	–	670	–	–	325
54	123	–	667	–	–	364
54	123	–	667	–	–	414
54	123	–	667	–	–	477
54	123	–	667	79	–	513
54	123	–	667	408	–	488
54	123	–	667	910	–	447
–	114	9 785	–	–	2 311	425
–	48	10 756	–	–	3 574	434
–	30	12 582	–	–	4 642	530
–	19	13 825	–	–	6 785	488
–	0	15 806	–	–	8 539	218
–	0	17 120	–	–	9 558	223
–	–	17 287	–	–	5 030	1 054
–	–	17 598	–	–	7 121	1 363
–	–	18 638	–	–	8 725	1 340

Źródło: opracowanie na podstawie danych BFG.

Oplaty i składki wnoszone na rzecz BFG w latach 1995–2024

Podstawowym źródłem finansowania działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są obecnie obowiązkowe składki na fundusze gwarancyjne oraz na fundusze przymusowej restrukturyzacji wnoszone przez wskazane w regulacjach podmioty.

Do 2016 roku opłaty wnoszone na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego były naliczane na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (uchylonej z dniem 9 października 2016 r.). I tak banki objęte systemem gwarantowania wносиły:

- obowiązkowe opłaty roczne zasilające fundusz pomocowy,
- opłaty ostrożnościowe zasilające fundusz stabilizacyjny (pobierane od 2013 r.).

W latach 1998–2008 część kwoty opłaty rocznej na fundusz pomocowy za banki uiszczal NBP. Fundusz pomocowy przeznaczony był na pomoc w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń. Wysokość obowiązującej bank opłaty wyliczana była jako iloczyn stawki ustalonej przez Radę Funduszu i podstawy naliczania opłaty. Podstawę naliczania opłat stanowiła:

- do 2009 roku – kwota aktywów ważonych ryzykiem,
- w latach 2010–2015 – kwota odpowiadająca 12,5-krotności sumy wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz wymogów kapitałowych z tytułu przekroczenia limitów i naruszenia innych norm określonych w ustawie – Prawo bankowe, obliczona przez bank według zasad określonych na podstawie przepisów tej ustawy,
- w 2016 roku – łączna kwota ekspozycji na ryzyko.

W związku z implementacją do polskiego porządku prawnego dyrektyw unijnych⁹, przepisami ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji („ustawa o BFG”), zmianom uległy zasady finansowania

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 149), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 190, z późn. zm.)

Funduszu. Wnoszone przez podmioty opłaty obowiązkowe zostały od 2017 r. zastąpione składkami na fundusz gwarancyjny, a opłaty ostrożnościowe składkami na fundusz przymusowej restrukturyzacji (tabela 3). Obowiązkiem wnoszenia składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji objęte zostały również firmy inwestycyjne podlegające ustawie o BFG.

Tabela 3. Wysokość opłat i składek wnoszonych na cele finansowania gwarantowania depozytów i działań restrukturyzacyjnych w latach 1995–2025 (w mln zł)

Rok	Opłata roczna na fundusz pomocowy*	Składka na fundusz gwarancyjny	Opłata ostrożnościowa na fundusz stabilizacyjny	Składka na fundusz przymusowej restrukturyzacji	Razem
1995	174	–	–	–	174
1996	230	–	–	–	230
1997	261	–	–	–	261
1998	210	–	–	–	210
1999	203	–	–	–	203
2000	259	–	–	–	259
2001	159	–	–	–	159
2002	96	–	–	–	96
2003	123	–	–	–	123
2004	93	–	–	–	93
2005	62	–	–	–	62
2006	70	–	–	–	70
2007	86	–	–	–	86
2008	102	–	–	–	102
2009	308	–	–	–	308
2010	301	–	–	–	301
2011	733	–	–	–	733
2012	829	–	–	–	829
2013	867	–	79	–	946
2014	877	–	324	–	1 201

Rok	Oплата roczna na fundusz pomocowy*	Składka na fundusz gwarancyjny	Oплата ostrożnościowa na fundusz stabilizacyjny	Składka na fundusz przymusowej restrukturyzacji	Razem
2015	1 786	–	472	–	2 258
2016	1 151	385	691	–	2 227
2017	–	915	–	1 182	2 097
2018	–	1 240	–	960	2 200
2019	–	791	–	2 000	2 791
2020	–	1 575	–	1 600	3 175
2021	–	1 000	–	1 230	2 230
2022	–	502	–	1 693	2 195
2023	–	–	–	1 455	1 455
2024	–	–	–	1 563	1 563
2025	–	893	–	1 813	2 706

* W latach 1995–1999 banki Pekao SA, PKO BP SA i BGŻ SA wносиły obowiązkowe opłaty roczne na podstawie obniżonej stawki, natomiast w latach 1998–2008 NBP uiszczal w imieniu banków część kwoty opłaty rocznej.

Źródło: opracowanie na podstawie danych BFG.

Po zmianie przepisów składki na fundusz gwarancyjny banków są wnoszone kwartalnie. Kwoty składek należnych od poszczególnych banków w danym kwartale są wyznaczane w oparciu o łączne kwoty składek, które zgodnie z ustawą o BFG są określane corocznie przez Radę Funduszu w formie uchwały. W każdym kwartale podziałowi pomiędzy banki podlega jedna czwarta łącznych kwot składek na dany rok.

Natomiast składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków są wnoszone rocznie. Kwoty składek należnych od poszczególnych banków i firm inwestycyjnych w danym roku są wyznaczane w oparciu o łączne kwoty składek, które zgodnie z ustawą o BFG są określane corocznie przez Radę Funduszu w formie uchwały.

Od 2013 roku gwarancjami BFG zostały objęte depozyty w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wraz z obowiązkiem uiszczania opłat, a następnie składek na ten cel (tabela 4).

Tabela 4. Wysokość opłat i składek na fundusz gwarancyjny i fundusz przymusowej restrukturyzacji kas w latach 2013–2025 (w tys. zł)

Rok	Opłata/składka na fundusz gwarancyjny	Składka na fundusz przymusowej restrukturyzacji	Razem
2013	3 717	–	3 717
2014	16 641	–	16 641
2015	41 810	–	41 810
2016	35 893	–	35 893
2017	34 000	1 350	35 350
2018	30 300	1 090	31 390
2019	28 100	971	29 071
2020	27 000	910	27 910
2021	13 500	1 000	14 500
2022	18 100	1 680	19 780
2023	21 800	1 170	22 970
2024	23 000	10	23 010
2025	1 000	10	1 010

Źródło: opracowanie na podstawie danych BFG.

W latach 2013–2016 obowiązkowe opłaty roczne na fundusz gwarancyjny kas wносиły spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe („kasy”). Podstawą naliczania opłat była wartość aktywów oraz zobowiązań pozabilansowych. Ustawa o BFG z 2016 roku wprowadziła nowe zasady finansowania funduszu od 2017 roku, tj.:

- utrzymano obowiązek wnoszenia składek na rzecz funduszu gwarancyjnego kas,
- nałożono na kasy nowy obowiązek wnoszenia składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji kas.

Składki na fundusz gwarancyjny kas są wnoszone kwartalnie. Kwoty składek należnych od poszczególnych kas w danym kwartale są wyznaczone w oparciu o łączne kwoty składek, które zgodnie z ustawą o BFG są określone corocznie przez Radę Funduszu w formie uchwały. W każdym kwartale

podziałowi pomiędzy kasy podlega jedna czwarta łącznych kwot składek na dany rok. Natomiast składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji kas są wnoszone rocznie. Kwoty składek należnych od poszczególnych kas w danym roku są wyznaczane w oparciu o łączne kwoty składek, które zgodnie z ustawą o BFG są określone corocznie przez Radę Funduszu w formie uchwały.

W latach 2013–2024 nastąpił znaczny wzrost stanu obu funduszy tworzonych dla kas (tabela 5).

Tabela 5. Stan funduszu gwarancyjnego i przymusowej restrukturyzacji kas w latach 2013–2024 (w szt. i tys. zł)

Rok	Liczba kas	Wierzytelności objęte ochroną	Środki gwarantowane	Fundusz gwarancyjny kas	Fundusz przymusowej restrukturyzacji kas
2013	55	17 560 957	16 570 029	3 817	–
2014	51	12 621 211	12 186 303	0	–
2015	48	11 859 085	11 559 517	30 295	–
2016	40	10 963 844	10 685 784	31 786	–
2017	34	9 828 337	9 546 608	0	1 337
2018	30	9 055 555	8 787 734	8 922	2 467
2019	25	8 718 037	8 427 990	12 695	3 513
2020	23	8 877 284	8 604 577	27 528	4 506
2021	22	9 463 283	9 094 491	34 336	5 547
2022	19	9 299 925	8 977 307	33 570	7 273
2023	18	9 838 377	9 438 261	56 711	8 443
2024	18	9 332 422	8 932 548	81 577	10 203

Źródło: opracowanie na podstawie danych BFG.

Do 2016 roku nie obowiązywały ani minimalne, ani docelowe poziomy poszczególnych funduszy. Dopiero Ustawa o BFG z 2016 roku wprowadziła minimalne oraz docelowe poziomy poszczególnych funduszy oraz terminy ich osiągnięcia (tabela 6).

Tabela 6. Minimalne oraz docelowe wielkości środków na poszczególnych funduszach oraz terminy ich osiągnięcia

		Minimalny poziom*	Docelowy poziom**
		jako % środków gwarantowanych	
DGS	Banki i oddziały banków zagranicznych	0,8%	1,6%*** (utrzymywanie poziomu)
	Kasy	0,8%	1,0% (do 3.07.2034 r.)
BRR	Banki, oddziały banków zagranicznych i firmy inwest.	1,0% (odbudowa w 2028 r.)	1,2% (do 31.12.2034 r.)
	Kasy	0,10%	0,14% (do 31.12.2034 r.)

* Dla banków, oddziałów banków zagranicznych i firm inwestycyjnych zgodnie z dyrektywami, a w przypadku kas zgodnie z ustawą o BFG

** Zgodnie z ustawą o BFG

*** Docelowy poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach zgodnie z art. 287 ust. 2 ustawy o BFG wynosi 2,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów, przy czym poziom ten może być obniżany przez Radę Funduszu do poziomu nie niższego niż 1,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych. Aktualna wartość docelowego poziomu została ustalona przez Radę BFG uchwałą nr 50/2022 z dnia 26 października 2022 r.

Źródło: opracowanie na podstawie danych BFG.

Opracowanie: Anna Aleszczyk-Wójcik, Maria Sitkowska, Tomasz Waligóra

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Przegląd procesów i wydarzeń

Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w kilku aspektach znacząco wykracza poza granice kraju. Przede wszystkim Fundusz lub jego przedstawiciele uczestniczą w działalności instytucji UE i jej agendach, a także w organizacjach międzynarodowych, takich jak International Association of Deposit Insurers (IADI) oraz European Forum of Deposit Insurers (EFDI). BFG od początku istnienia utrzymuje także bilateralne stosunki z zagranicznymi DGS-ami, w tym zwłaszcza z amerykańską FDIC.

W warunkach globalizacji i rosnącej współzależności rynków finansowych współpraca międzynarodowa stała się nieodzownym elementem efektywnego wypełniania funkcji BFG. Początki współpracy międzynarodowej datują się na początek lat 90. XX w., kiedy to BFG korzystał z ekspertyz i doświadczeń zagranicznych DGS-ów, a zwłaszcza Hiszpanii. W przygotowaniu projektu ustawy o BFG Władysław Baka z Uniwersytetu Warszawskiego współpracował z Aristibulo de Juan – Dyrektorem Generalnym Banku Centralnego Hiszpanii, a także Ewą Śleszyńską-Charewicz – Generalnym Inspektorem Nadzoru Bankowego. Wynikiem tej współpracy było m.in. przypisanie do BFG funkcji udzielania pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności, co nie było typowym rozwiązaniem w innych DGS-ach w UE.

Olbrzymi zakres prac w latach 1995–1998, związany z tworzeniem regulacji wewnętrznych, opracowywaniem procedur i presją na wypłaty depozy-

tów klientom upadłych banków, a następnie udzielanie pomocy finansowej w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, nie sprzyjało aktywności zagranicznej Funduszu i nawiązywaniu bilateralnych kontaktów. Jeden z pierwszych kontaktów zagranicznych BFG, który zaowocował wieloletnią współpracą, nawiązany został z instytucją gwarancyjną w Kazachstanie. Celem podzielenia się doświadczeniami w organizowaniu instytucji gwarancyjnej, a także zacieśnienia współpracy między instytucjami, pracownicy BFG – Tomasz Obal i Agnieszka Kujda udali się do Almaty¹. Sukcesywnie współpraca bilateralna BFG ulegała rozwojowi, szczególnie z DGS-ami we Francji i Niemczech, chociaż ich specyfika znacząco odbiegała od polskiej architektury gwarantowania. Najczęściej był to udział gości z zagranicznych DGS-ów w seminariach Rady Funduszu, w których uczestniczyli obok kierownictwa i pracowników BFG, także goście z innych instytucji polskiej sieci bezpieczeństwa oraz akademików.

Warty zaakcentowania jest udział delegacji BFG (Prezes Zarządu – Ewa Kawecka-Włodarczyk i członek Rady – Jan Szambelańczyk) na International Conference on Deposit Insurance we wrześniu 1998 r. w Waszyngtonie. W trakcie obrad zapoznano się m.in. z zaawansowanymi przygotowaniami wielu krajów do problemu Y2K (tzw. problem roku 2000 wynikający z ryzyka funkcjonowania systemów komputerowych na przejściu daty z 1999 do 2000), do czego nie przygotowywano się jeszcze organizacyjnie w polskim sektorze finansowym.



BFG aktywnie uczestniczy w pracach organizacji międzynarodowych w UE i na świecie

¹ Podobny charakter miały później kontakty z instytucjami gwarancyjnymi w Mołdawii i na Ukrainie.

Istotnym elementem współpracy z zagranicą był udział przedstawiciela BFG w posiedzeniach IADI, choć Fundusz nie był jeszcze jej pełnoprawnym członkiem. Podobnie zresztą jak większość DGS-ów z krajów UE. Ten nieformalny status związany był m.in. z inicjatywą utworzenia europejskiej organizacji gwarantów depozytów. Konkretyzacja tej inicjatywy nastąpiła w trakcie spotkania w Berlinie przedstawicieli DGS-ów: Niemiec (Dirk Cupei), Polski (Tomasz Obal), Włoch (Roberto Moretti) oraz Chairwoman FSCS Wielkiej Brytanii. European Forum of Deposit Insurers (EFDI) utworzono na konferencji założycielskiej w Wiedniu w październiku 2002 r. z udziałem 25 członków-założycieli. Na czele tego Forum stanęła Brytyjka, a jednym z jej zastępców został delegat BFG Tomasz Obal, który później przez krótki okres kierował tym Forum.

Jedna z dorocznych konferencji EFDI odbyła się we wrześniu 2008 r. w Warszawie. 15 września obrady zostały zakłócone SMS-ami do uczestników z informacją o ogłoszeniu upadłości banku inwestycyjnego Lehman Brothers, a po południu telefonami o przejęciu Merrill Lynch przez Bank of America



Prezes FDIC Martin J. Gruenberg (z lewej)
Prezes Zarządu BFG Jerzy Pruski (z prawej)

i poleceniami natychmiastowego powrotu. Uczestnicy konferencji pilnie poszukiwali możliwości najszybszego dotarcia do swych macierzystych instytucji. Co nie może dziwić, gdyż zdawali sobie sprawę z powagi sytuacji. W istocie zdarzenia te zapoczątkowały jeden z największych kryzysów finansowych w historii. T. Obal wspomina, że siedzący obok niego na sali obrad Dirk Cupei (Managing Director at the Financial Stability and Deposit Protection Association of Germany) zapytał: „Do you have Lehman in Poland?”.

W turbulentnym okresie globalnego kryzysu finansowego polski sektor bankowy nie został zdestabilizowany, BFG nie musiał podjąć żadnej kryzysowej interwencji, a Polska na tle zaburzeń globalnych była określana jako zielona



Konferencja EFDI we wrześniu 2008 w Warszawie
od lewej Małgorzata Zaleska – Prezes Zarządu BFG, Ludwik Kotecki – Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów, Krzysztof Kalicki – Prezes Zarządu Deutsche Bank Polska S.A.

wyspa². Niemniej zaabsorbowanie wielu zagranicznych DGS-ów w rozwiązywanie problemów wpływało na rozluźnienie, a nawet czasowy zanik bilateralnych kontaktów.

Kontakty zagraniczne zostały wyraźnie zintensyfikowane wraz z objęciem funkcji Prezesa BFG przez Jerzego Pruskiego w kwietniu 2010 r. BFG zaangażował się trwające od 2008 roku prace Grupy Roboczej IADI przygotowującej „IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”³, o czym w BFG nic nie wiadomo. Aktywność BFG na Forum IADI kierowanego wcześniej przez Prezesa FDIC Martina J. Gruenberga została doceniona, a Jerzy Pruski został wybrany najpierw wiceprzewodniczącym Rady Wykonawczej, a następnie w latach 2012–2015 Prezesem i Przewodniczącym Rady Wykonawczej IADI.

W maju 2010 r. w salach Hotelu Hyatt Regency w Warszawie, przy okazji XV lecia BFG, zorganizowano międzynarodową konferencję nt. „Global

² D. Filar, *Między zieloną wyspą a dryfującą krą. Gospodarka Polski w latach 2007–2015*. Wydawnictwo Arche S.C., Gdańsk 2015.

³ Core Principles to zbiór najlepszych międzynarodowych praktyk i standardów służących poprawie efektywności funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów, opracowany w 2009 r. przez IADI i Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) oraz zaaprobowany przez Radę Stabilności Finansowej. Core Principles wykorzystywane są w przeglądach sektora finansowego poszczególnych państw (Financial Sector Assessment Program, FSAP), realizowanych przez Międzynarodowy Funduszy Walutowy i Bank Światowy.



Konferencja z okazji XV-lecia BFG, Warszawa 2010

Financial Crisis: Lessons for the Stability of the Financial Sektor”. W obradach uczestniczyli przedstawiciele Sejmu i Senatu, Rządu RP, NBP i Rady Polityki Pieniężnej, KNF, a także świata nauki. Gośćmi zagranicznymi byli m.in. Erik Berglof – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Per Callesen – Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Wojciech Deska – Europejski Bank Inwestycyjny, Donald Inscoc – IADI,

Thomas Loursen – Bank Światowy, Lars Nyberg – Sveriges Riksbank (Szwecja), Stephane Puchala – Bank de France, Elemer Tertak – Komisja Europejska, Stefan Paul Wright – Instytut Finansów Międzynarodowych, a także przedstawiciele 10 zagranicznych DGS-ów i prezesi 20 polskich banków. W wystąpieniach referentów i w debatach panelowych formułowano oceny i propozycje rozwiązań zapobiegającym kryzysom podobnym do GFC.

Jesienią 2010 r. BFG znalazł się w grupie instytucji gwarancyjnych, które stały się pierwszymi sygnatariuszami wielostronnego porozumienia o współpracy między europejskimi systemami gwarantowania depozytów, przygotowanego przez EFDI. W dniach 17–21 października 2011 r. Fundusz był gospodarzem X Dorocznej Konferencji i 34 Walnego Zgromadzenia Członków IADI⁴. W trakcie obrad odbyło się łącznie 18 spotkań komitetów i podkomitetów Stowarzyszenia oraz spotkanie Komitetu Wykonawczego. W posiedzeniach wzięli udział goście z 60 państw ze wszystkich kontynentów.

⁴ Polska była pierwszym krajem UE, który gościł Walne Zgromadzenie Członków IADI.



34 Walne Zgromadzenie Członków IADI, Warszawa 2011

Natomiast w bardzo bogatej programowo 10 konferencji IADI (odbywającej się w dniach 19–20 października 2011 r.) pt. *„Beyond the Crisis: The Need for Strengthened Financial Stability Framework”*, uczestniczyło ponad 270 przedstawicieli instytucji gwarantujących depozyty z całego świata oraz reprezentantów banków centralnych, ministerstw finansów, europejskich nadzorów bankowych oraz instytucji międzynarodowych, w tym Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej, Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), a także Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Wydarzenie odbyło się pod patronatem polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej⁵.

Istotne znaczenie dla współpracy międzynarodowej miało podpisanie porozumienia o współpracy BFG z FDIC w roku 2011. Memorandum to miało charakter ogólny i dotyczyło rozwoju współpracy w obszarze ekonomii oraz finansów, wymiany poglądów na temat usług finansowych, gwarantowania depozytów, procesu uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych mających problemy z wypłacalnością, promocji sprawdzonych praktyk bankowych, a także innych zagadnień związanych ze stabilnością finansową. Była w nim także mowa o szkoleniach i wymianie pracowników. FDIC miało najbogatsze

⁵ Najciekawsze opracowania z Konferencji oraz omówienie dyskusji opublikowano w czasopiśmie BFG Bezpieczny Bank nr 2(47)2012.

10th IADI AGM
& Annual
Conference
17-21 October 2011
Warsaw, Poland

10th IADI Annual Conference

Beyond the Crisis:

The Need for Strengthened Financial Stability Framework

19-20 October 2011, Hilton Hotel, Warsaw, Poland

Programme

Wednesday, 19 October 2011

8.30-9.00 Registration

9.00-9.20 Welcoming remarks:
Jerzy Pruski, President, Bank Guarantee Fund
Martin Gruenberg, Acting Chairman, Federal Deposit Insurance Corporation and President,
International Association of Deposit Insurers
Olga Dzielnińska, Secretary of State, Cabinet of the President of the Republic of Poland

9.20-9.50 Keynote speech:
Sheila C. Bair, former Chairman of the Board of Directors, Federal Deposit Insurance Corporation

9.50-11.15 Session 1: *Global Economic Outlook*

Chair:
José Vinals, Financial Counsellor and Director, Monetary and Capital Markets Department,
International Monetary Fund

Panelists:
Pier Carlo Padoa-Schioppa, Deputy Secretary-General and Chief Economist,
Organisation for Economic Co-operation and Development
David C. Mulford, Vice Chairman International, Credit Suisse Securities (Europe) Limited
Dariusz Filas, University of Gdansk, former Member of the Polish Monetary Policy Council
(National Bank of Poland)

11.15-11.45 Group photo, Coffee break

11.45-13.15 Session 2: *New Macro Prudential and Micro Prudential Safety Nets*

Panelists:
Andrea Enria, Chairperson, European Banking Authority
Marek Belka, President, National Bank of Poland
Per Callesen, Governor, Danmarks Nationalbank

13.15-14.30 Lunch

14.30-14.45

Keynote speech:
Financial Crisis Management – the Implications for Public Finances
Jan Vincent-Rostowski, Minister of Finance, Poland

14.45-16.15 Session 3: *Crisis Management – the Role of Resolution Regime*

Chair:
Martin Gruenberg, Acting Chairman, Federal Deposit Insurance Corporation and President,
International Association of Deposit Insurers

Panelists:
Lars Nyberg, Deputy Governor of Sveriges Riksbank
Mikhail I. Sukhov, Member of the Board of Directors, Bank of Russia

16.15-16.30 Coffee break

16.30-18.00 Session 4: *How to Cope with The Too Big to Fail Problem*

Chair:
Gary H. Stern, former President, Federal Reserve Bank of Minneapolis

Panelists:
Stanisław Kłusa, Chairman, Polish Financial Supervision Authority
Stephen G. Cecchetti, Economic Advisor and Head of the Monetary
and Economic Department, Bank for International Settlements
Alessandro Profumo, former Chief Executive Officer, UniCredit Group

18.30 Departure by coach

19.00-21.30 Gala Dinner (by invitation)
venue: Legia Warszawa Football Club Stadium, 3 Łazienkowska Street, business attire

Thursday, 20 October 2011

9.00-10.30 Session 5: *The Role of Deposit Insurance Schemes in Financial Safety Net*

Chair:
Mohammed Al-Ja'fari, Director General, Jordan Loan Guarantee Corporation

Panelists:
Alex Kozymak, Director of Corporate Affairs, Financial Services Compensation Scheme (UK)
Bilalun Calabak, Vice President, Savings Deposit Insurance Fund of Turkey
Hiroyuki Ohata, Deputy Governor, Deposit Insurance Corporation of Japan
Fred Carr, Director, International Affairs, Federal Deposit Insurance Corporation

10.30-10.45 Coffee break

10.45-11.15 Keynote speech:
John Lipsky, Special Advisor to the Managing Director, International Monetary Fund

11.15-12.45 Session 6: *Financial Inclusion*

Chair:
Barbara Ryan, Chief of Staff to the Acting Chairman, Federal Deposit Insurance Corporation

Panelists:
Pierre-Laurent Chatain, Lead Financial Sector Specialist, the World Bank Financial Market
Integrity Unit
Stefan Stasch, Policy Advisory Consultant to the World Bank's Consultative Group
to Assist the Poor (CGAP)
Rose Detho, Director, Deposit Protection Fund Board (Kenya)
G. Gopalakrishna, Executive Director, Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation (India)

12.45-13.00 Closing Remarks:
Jerzy Pruski, President, Bank Guarantee Fund

13.15-14.45 Lunch

Program 10. Konferencji IADI, Warszawa 2011

doświadczenia w stosowaniu *resolution*⁶, którego koncepcja budziła szereg kontrowersji w polskim środowisku prawniczym. W tych okolicznościach na zaproszenie FDIC zorganizowano wyjazd studyjny do Waszyngtonu z udziałem reprezentacji Rady i Zarządu BFG w składzie Dariusz Daniluk, Jerzy Pruski, Jan Szambelańczyk i Anna Trzecińska. Przedmiotem konsultacji były przede wszystkim praktyczne aspekty stosowania instrumentów *resolution*, a zwłaszcza zagadnienia *bail-in*⁷. Na podkreślenie zasługuje, że obie strony korzystały z krytycznego podejścia do prezentowanych rozwiązań. W rezultacie uzgodnień, przez dłuższy czas specjalista FDIC przebywał w Warszawie, pracując nad kwestiami szczegółów ustawy o restrukturyzacji i przymusowej likwidacji.

Jednym z kluczowych dokumentów dla funkcjonowania instytucji gwarantowania depozytów na świecie są *Podstawowe zasady efektywnych systemów gwarantowania depozytów*, tzw. IADI Core Principles. W lipcu 2008 r. BCBS i IADI postanowiły współpracować przy opracowaniu międzynarodowo uzgod-

⁶ Tłumaczona początkowo na język polski jako restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja.

⁷ *Bail-in* jest kluczowym narzędziem rozwiązywania problemów, które umożliwia umorzenie długu banku wobec wierzycieli lub jego konwersję na kapitał własny.

nionego zestawu podstawowych zasad gwarantowania depozytów. Wspólna grupa robocza, składająca się z przedstawicieli Cross-Border Bank Resolution Group BCBS i Guidance Group IADI, została utworzona w celu opracowania zestawu podstawowych zasad, które zostaną przedłożone BCBS i IADI do przeglądu i zatwierdzenia. Podstawowe zasady efektywnych systemów ubezpieczenia depozytów zostały ukończone w marcu 2009 r. i zatwierdzone przez społeczność międzynarodową w czerwcu 2009 r. Metodologia oceny zgodności dla podstawowych zasad została ukończona w grudniu 2010 r. Podstawowe zasady i ich metodologia oceny zgodności (łącznie: podstawowe zasady) są wykorzystywane przez jurysdykcje jako punkt odniesienia do oceny jakości ich systemów ubezpieczenia depozytów oraz do identyfikacji luk w praktykach ubezpieczenia depozytów i środków mających na celu ich rozwiązanie. Podstawowe Zasady są również wykorzystywane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy w kontekście Programu Oceny Sektora Finansowego (FSAP) w celu oceny skuteczności systemów i praktyk gwarantowania depozytów w poszczególnych jurysdykcjach.

Podstawowe zasady odzwierciedlają szeroki zakres okoliczności, ustawień i struktur jurysdykcyjnych i są do nich dostosowane, stanowiąc ramy wspierające skuteczne praktyki ubezpieczeń depozytów. Władze krajowe mają swobodę wdrażania środków uzupełniających, które uznają za konieczne do wdrożenia skutecznych systemów ubezpieczeń depozytów w swoich jurysdykcjach.



Uczestnicy konferencji z okazji X-lecia IADI, Warszawa 2011

Ocena zgodności z Podstawowymi zasadami jest użytecznym narzędziem dla jurysdykcji, które wdrażają, dokonują przeglądu lub aktywnie reformują system ubezpieczeń depozytów. Ocena systemu ubezpieczeń depozytów identyfikuje mocne i słabe strony istniejącego systemu ubezpieczeń depozytów i stanowi podstawę środków naprawczych dla ubezpieczycieli depozytów, innych organów sieci bezpieczeństwa i decydentów po uwzględnieniu strukturalnych, instytucjonalnych i prawnych cech każdego krajowego systemu ubezpieczeń depozytów.

Światowy kryzys finansowy z lat 2007–2009 stworzył ramy pozwalające na aktualizację i rewizję Podstawowych Zasad efektywnych systemów gwarantowania depozytów.

W latach 2016–2024 kolejni Prezesi Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: Zdzisław Sokal, Mirosław Panek oraz Piotr Tomaszewski zasiadali w Radzie Wykonawczej Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów – IADI, biorąc udział w pracach programowych organizacji, a zwłaszcza w przygotowywaniu i redakcji nowych zasad IADI.

Prace na przeglądem zakończone zostały w listopadzie 2024 r. i uwzględniają wnioski wyciągnięte z kryzysu bankowego w marcu 2023 r., który stanowił największy epizod napięć systemowych od czasu światowego kryzysu finansowego w 2008 r.



W 2013 roku BFG został wyróżniony nagrodą dla organizacji roku w kategorii Core Principles and International Participation. Nagroda ta została przyznana za działalność BFG na arenie międzynarodowej oraz realizowane w ostatnich trzech latach działania wspierające i promujące Core Principles

Przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego biorą czynny udział w pracach komitetów i grup roboczych IADI i EFDI, czego przykładem może być ich praca w Komitecie ds. Szkoleń i Pomocy Technicznej (TTAC) oraz Komitecie Pomocy Technicznej ds. Budowania Potencjału (CBTC).

Inicjatywy i programy szkoleniowe oraz programy budowania potencjału organizacji zrzeszonych w IADI zapewniają członkom stowarzyszenia szeroki wachlarz narzędzi do

określania i zwiększania zgodności z podstawowymi zasadami IADI dotyczącymi efektywnych systemów gwarantowania depozytów, poznawania najlepszych międzynarodowych praktyk w zakresie gwarantowania depozytów i rozwiązywania kryzysów bankowych. Zapewniają dostęp do bezpłatnej wiedzy i doświadczenia oraz ekspertyzy instytucji członkowskich, a także innych międzynarodowych instytucji finansowych.

Doświadczenie, profesjonalizm oraz wysoki poziom wiedzy w eksperckiej pracownikom BFG cieszy się dużym uznaniem wśród innych instytucji gwarantujących depozyty, czego wyrazem jest wiele prośb o udzielanie pomocy technicznej czy szkoleniowej. Od początku swojego istnienia fundusz przeszkolił **ponad 700 pracowników** innych instytucji zrzeszonych w IADI lub EFDI, a z jego seminariów, warsztatów oraz wizyt studyjnych skorzystały **83 instytucje** gwarantowania depozytów z całego świata.

Tabela 1. Wybrana pomoc szkoleniowa i techniczna realizowana przez BFG

Rok	Wydarzenie
2012	16–17.04. – Czech Deposit Guarantee Fund – wizyta studyjna
2013	22–24.04 – Nigeria Deposit Insurance Corporation – wizyta studyjna
2016	01.12 – Korean Deposit Corporation – wizyta studyjna
2022	13.09. – National Financial Supervisory Commission of Vietnam wizyta studyjna 20.09. – Deposit Guarantee Fund of Ukraine wizyta studyjna 23.09. – Deposit Guarantee Fund of Ukraine wizyta studyjna 29.10. – Deposit Insurance Fund of Kosovo wizyta studyjna 6–8.12. – Banco Portugal and ACP wizyta studyjna
2023	31.05.–2.06. – Indonesia Deposit Insurance Corporation wizyta studyjna 28.02. – Azerbaijan Deposit Insurance Fund wizyta studyjna 29.05.–2.06. – TAIEX Ukraina Resolution System in Poland – warsztaty eksperckie 15–16–24.11. – DPC Pakistan – call peer assistance
2024	21–22.01. – Wizyta studyjna w ACPR dot. systemu <i>resolution</i> dla zakładów ubezpieczeń i reasekuracji we Francji 23.02. – EFDI PRC Technical Committee 15.04. – Swedish Resolution Authority wizyta studyjna 23–24.01. – Bank CBCM Workshop on Resolution USA 8–9.09. – Malta Financial Services Authority – warsztaty eksperckie

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów BFG.

Współpraca multilateralna

Polska jako członek UE jest zobowiązana do stosowania unijnych regulacji dotyczących gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. W związku z tym BFG współpracuje z wieloma instytucjami unijnymi, a także globalnymi (tabela 2).

Tabela 2. BFG w instytucjach Unii Europejskiej i organizacjach globalnych

Instytucja	Charakterystyka
Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA)	EBA opracowuje wytyczne dotyczące gwarantowania depozytów i systemów <i>resolution</i> , monitoruje ich wdrażanie oraz przeprowadza stress testy w europejskim sektorze bankowym.
Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB)	SRB nadzoruje procesy restrukturyzacji banków w Unii Bankowej. BFG współpracuje z SRB w zakresie wymiany informacji i przygotowania do przyszłej integracji oraz uczestniczy w kolegiach przymusowej restrukturyzacji dla transgranicznych grup bankowych.
Forum Europejskich Systemów Gwarantowania Depozytów (EFDI)	EFDI zrzesza krajowe DGS-sy, działając na rzecz harmonizacji standardów i wymiany doświadczeń z instytucjami spoza UE.
Forum konsultacyjne (EDIS)	BFG uczestniczy w debatach o Europejskim Systemie Gwarantowania Depozytów (EDIS), który jest rekomendowany jako trzeci filar Unii Bankowej, uzupełniając wspólny nadzór bankowy i procedury restrukturyzacji banków.
Międzynarodowe Stowarzyszenie Systemów Gwarantowania Depozytów (IADI)	IADI to organizacja działająca pod auspicjami Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), której celem jest opracowanie najlepszych praktyk w zakresie ochrony depozytów oraz zwiększenie odporności systemów finansowych na kryzysy. BFG jest formalnie członkiem IADI od 2008 r.
Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) i Bank Światowy	Instytucje te przeprowadzają przeglądy stabilności systemów finansowych w krajach członkowskich. Np. w ramach programów – Financial Sector Assessment Program (FSAP). BFG uczestniczy w tych działaniach i dostarcza informacji do baz danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów BFG.

Współpraca bilateralna

BFG aktywnie współpracuje z systemami gwarantowania depozytów w innych krajach, szczególnie tych, które mają silne powiązania gospodarcze z Polską lub w których działalność prowadzą polskie banki (tabela 3). Taka współpraca jest istotna zwłaszcza w sytuacji, gdy banki prowadzą działalność transgraniczną, a ewentualne problemy finansowe mogą mieć skutki nie tylko na rynku krajowym, lecz także w innych państwach.

Współpraca odbywa się w zasadzie w oparciu o podpisane bilateralnie Memoranda o Wzajemnym Zrozumieniu (MoU). Takie porozumienia określają m.in.:

- zakres wymiany informacji – w tym dane dotyczące kondycji finansowej banków transgranicznych, mechanizmy wczesnego ostrzegania i procedury w razie zagrożenia stabilności finansowej;
- koordynację działań w przypadku upadłości banku transgranicznego – określenie zasad współpracy w razie kryzysu finansowego, tak aby depozyci w różnych krajach mogli sprawnie uzyskać gwarantowane środki;
- wzajemne wsparcie w zakresie regulacji i dobrych praktyk – dzielenie się doświadczeniami i najlepszymi praktykami dotyczącymi działania systemów gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji banków.



Bankowy Fundusz Gwarancyjny, gwarantujący depozyty w bankach i SKOK-ach w Polsce, podpisał w dniu 8 września 2022 r. porozumienie o współpracy ze swoim ukraińskim odpowiednikiem Funduszem Gwarantowania Depozytów (DGF, Фонд гарантування вкладів). Porozumienie w siedzibie BFG w Warszawie podpisali prezes Zarządu BFG Piotr Tomaszewski oraz Dyrektor Zarządzająca DGF Swietlana Rekrut

Tabela 3. Współpraca bilateralna BFG z zagranicznymi instytucjami gwarancyjnymi

Instytucja zagraniczna	Charakter współpracy
Czechy i Słowacja Garanční systém finančního trhu (GSFT) Fond ochrany vkladov (FOV)	ze względu na bliskość geograficzną oraz działalność polskich banków w tych krajach, BFG rozwija współpracę z funduszami gwarancyjnymi w tych krajach
Francja Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution (FGDR)	Francuskie banki i ich spółki córki prowadzą działalność w Polsce, a polskie instytucje finansowe (np. Pekao S.A.) mają powiązania kapitałowo-organizacyjne z podmiotami we Francji, stąd potrzeba wymiany doświadczeń i informacji o ryzykach obu funduszy gwarancyjnych
Korea Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC)	W 2016 roku BFG gościł delegację z koreańskiej instytucji gwarantowania depozytów. Przedmiotem zainteresowania delegacji były m.in. zagadnienia dotyczące działalności BFG, jego nowej funkcji jako organu przymusowej restrukturyzacji, a także wydzielenia działalności komercyjnej z banku centralnego, które nastąpiło w Polsce w latach 1988–1989.
Niemcy Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH (EdB)	Polska i Niemcy mają silne powiązania finansowe, a wiele niemieckich banków działa na polskim rynku. Współpraca BFG z niemieckimi systemami gwarantowania depozytów obejmuje wymianę informacji oraz koordynację działań w przypadku ewentualnych problemów finansowych banków transgranicznych
USA Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	FDIC to pierwsza instytucja gwarancyjna na świecie utworzona w 1933 r. o bogatych doświadczeniach w stabilizowaniu sektora finansowego i interwencjach kryzysowych. Nawiązane relacje owocują zwłaszcza wymianą najlepszych praktyk czy rozwiązań w zakresie ochrony depozytów oraz restrukturyzacji banków, w których FDIC ma znakomicie bogatsze doświadczenie, zarówno z odległej przeszłości jak i z niedawnego kryzysu w bankach regionalnych w I kwartale 2023 r.
Ukraina Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, (FGVFO)	DGF korzysta z polskich doświadczeń stabilizowania sektora finansowego oraz dzieli się informacjami i swej działalności szczególnie dotyczącej okresu po 2014 r.

Źródło: opracowanie własne.

BFG angażuje się w międzynarodową pomoc szkoleniową oraz techniczną, wspierając zagraniczne instytucje gwarancyjne w organizowaniu, usprawnianiu i rozwoju i ich działalności. W szczególności dotyczy to krajów Afryki i Azji, które dopiero organizują lub rozwijają swoje instytucje gwarancyjne.



12 listopada 2024 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny podpisał Memorandum o Porozumieniu (MoU) ze swoim koreańskim odpowiednikiem – Korea Deposit Insurance Corpora(on) (KDIC).

Porozumienie zostało podpisane przez Prezesa Zarządu BFG, Macieja Szczęśnego, oraz Przewodniczącego i Prezesa KDIC Yoo JaeHoona, podczas Walnego Zgromadzenia Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI) w Tokio.

Na zasadzie wzajemności BFG korzysta z pomocy szkoleniowej i technicznej ekspertów IADI, Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Dynamiczne zmiany w stosunkach międzynarodowych w ostatnich latach oraz gwałtowny rozwój architektury instytucjonalnej i podmiotowej rynków finansowych wymaga i wymagać będzie zdolności dostosowawczych do nowych warunków otoczenia i wyzwań przyszłości. Jak mówi znana maksyma „przyszłość jest nieodgadniona” – jednak nie oznacza to ani biernego, ani wyłącznie reaktywnego dostosowania się do zmian. Postulat ten nabiera szczególnej wagi w zawirowaniach, jakich doświadcza współpraca międzynarodowa w pierwszej połowie 2025 r. W tym kontekście warto przypomnieć, że w publikacji jubileuszowej z okazji X lecia BFG eksponowano, że⁸:

- po pierwsze, przezwyciężenie kryzysu niewypłacalności instytucji kredytowej powinno odbywać się „szybko, cicho i skutecznie” (postulat ten nic nie stracił na ważności);

⁸ J. Szambelańczyk, *Przyszłość polskiego systemu gwarantowania depozytów w warunkach integracji i globalizacji*, w: *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, red. W. Baka, PWE, Warszawa 2005, s. 457–458.

- po drugie, trudno kategorycznie przesądzić czy narodowe systemy gwarancyjne cechować będzie osobliwa odmienność czy stopniowa harmonizacja w kierunku pełnego ujednolicenia (nadal trwają debaty nad EDIS i ich końca jeszcze nie widać);
- po trzecie wreszcie formułowano wymóg dysponowania instrumentarium wczesnego ostrzegania i profilaktyki nadzorczej (problemy banków Zachodniego Wybrzeża USA z 2023 r. dowodzą, że kryzys bankowy nadal pojawia się jak przysłowiowa „burza w górach”).

Z nadzieją, że za kolejne 20 lat nie będzie można odwoływać się do aktualności postulatów z 2025 roku, można wskazać na następujące kwestie i ich konsekwencje:

- integracja z europejskimi mechanizmami gwarantowania depozytów – przyszłe zmiany w ramach Unii Bankowej mogą wpłynąć na sposób współpracy BFG z innymi krajami;
- zarządzanie ryzykiem związanym z bankami transgranicznymi – konieczność koordynacji działań z funduszami gwarancyjnymi innych krajów w sytuacji kryzysowej;
- wpływ geopolityki na stabilność finansową – np. sytuacja na Ukrainie i współpraca BFG z tamtejszym systemem gwarantowania depozytów;
- harmonizacja systemów gwarantowania depozytów w UE – choć obowiązują wspólne regulacje, systemy krajowe nadal różnią się w zakresie finansowania i zarządzania kryzysowego;
- potencjalna integracja z Europejskim Systemem Gwarantowania Depozytów (EDIS) – jeśli Polska zdecyduje się na pełne uczestnictwo w Unii Bankowej, konieczne będzie dostosowanie mechanizmów BFG do wspólnych standardów UE;
- zarządzanie ryzykiem w kontekście rosnącej cyfryzacji sektora bankowego – rozwój fintechów i bankowości cyfrowej stwarza nowe wyzwania dla systemów gwarantowania depozytów, które wymagają międzynarodowej koordynacji.

Opracowanie: Artur Radomski

SPÓŁECZNY WIZERUNEK BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

DZIAŁALNOŚĆ INFORMACYJNO-PROMOCYJNA

Realizacja misji Bankowego Funduszu Gwarancyjny w zasadniczej mierze zależy od zaufania klientów, że ich środki powierzone instytucjom finansowym są bezpieczne i nie muszą się obawiać o ich zwrot w sytuacji kryzysowej. To zaufanie kształtowane jest m.in. dzięki doświadczeniom z przeszłości, gdy na rynku finansowym zdarzały się przypadki konieczności zarządzania kryzysowego w stosunku do banku, kasy czy innego podmiotu. Uzupełnieniem wiedzy zdobytej przez doświadczenie jest wiedza o instytucji gwarantującej i sposobach oraz procedurach stosowanych w przypadkach wystąpienia kryzysu w instytucji, której deponenci powierzyli swe środki finansowe.

Znaczenie rzetelnego informowania klientów znajduje m.in. wyraz w przepisach prawa. Stąd zarówno w aktach prawnych Unii Europejskiej jak i ustawodawstwie krajowym znalazły się przepisy zobowiązujące instytucje gwarantowania depozytów do szerokiego informowania o tym, w jaki sposób chroni się klienta usług finansowych, a także o różnorodnych działaniach około gwarancyjnych przyczyniających się do kształtowania wizerunku profesjonalności działania gwaranta i zwiększania zaufania interesariuszy¹. Działalność informacyjna Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ma na celu przede

¹ Np. Art. 317 ustawy o BFG stanowi: „Na stronie internetowej Funduszu zamieszcza się informacje dotyczące zasad funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów, w tym o zakresie podmiotowym i przedmiotowym ochrony oraz zasadach dokonywania wypłat środków gwarantowanych”.

wszystkim popularyzację wiedzy o funkcjonowaniu systemu gwarantowania depozytów w Polsce, zasadach przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji oraz o roli BFG w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego².

Metodyka oceny zgodności z Zasadami Efektywnego Gwarantowania Depozytów IADI jest obecnie wykorzystywana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy przy okresowej ocenie stabilności sektora finansowego (ang. *Financial Sector Assessment Program* – FSAP). Metodyka ta stała się częścią Podstawowych Standardów Stabilnych Systemów Finansowych (ang. *Key Standards for Sound Financial Systems*), które publikuje Rada Stabilności Finansowej.

Tabela 1. Podstawowe Standardy Stabilnych Systemów Finansowych

Lp.	Treść standardu
1	Gwarant depozytów jest odpowiedzialny za podnoszenie świadomości społecznej dotyczącej systemu gwarantowania depozytów wykorzystując na bieżąco różne narzędzia komunikacji w ramach kompleksowego programu komunikacji.
2	W razie niewypłacalności banku gwarant depozytów musi zgodnie z prawem powiadomić o tym deponentów za pośrednictwem narzędzi, takich jak komunikaty prasowe, reklamy w mediach, strony internetowe i inne środki przekazując następujące informacje: <ul style="list-style-type: none"> a. gdzie, na jakich zasadach i kiedy deponentom zostanie zapewniony dostęp do ich funduszy, b. informacje, które deponent musi dostarczyć w celu otrzymania środków gwarantowanych, c. czy (przed wypłatą środków gwarantowanych w pełnej wysokości – przyp. tłumacza) będą wypłacane zaliczki, d. informacje dla deponentów, którzy stracą fundusze i procedury, według których mogą oni zgłaszać roszczenia dotyczące niegwarantowanej części ich środków.
3	Program lub działania podnoszące świadomość społeczną przekazują informacje na temat: <ul style="list-style-type: none"> a. rodzajów instrumentów finansowych i podmiotów, które są objęte ochroną gwarancyjną, b. wykazu banków, które należą do systemu gwarantowania depozytów i w jaki sposób można to stwierdzić, c. wysokości gwarancji depozytów, d. innych informacji, takich jak ustawowe zadania gwaranta depozytów.

² IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems) traktują m.in. o ogólnych założeniach polityki informacyjnej: „Gwarant depozytów działa w przejrzysty i odpowiedzialny sposób. Regularnie ujawnia i publikuje odpowiednie informacje dla interesariuszy”; „W celu zapewnienia efektywności funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów należy na bieżąco informować opinię publiczną o korzyściach i ograniczeniach związanych z systemem gwarantowania depozytów”.

Lp.	Treść standardu
4	Cele programu budowania świadomości publicznej (np. docelowe poziomy rozpoznawalności gwaranta depozytów wśród opinii publicznej) są jasno określone i spójne z celami systemu gwarantowania depozytów oraz ustawowym zakresem zadań gwaranta depozytów.
5	Gwarant depozytów ustala długoterminową strategię podnoszenia świadomości społecznej oraz alokuje w swoim planie wydatków środki w celu budowania i utrzymania poziomu świadomości społecznej na temat gwarantowania depozytów na założonym poziomie.
6	Gwarant depozytów ściśle współpracuje z bankami i innymi uczestnikami sieci bezpieczeństwa finansowego, aby w sposób ciągły zapewnić spójność i dokładność informacji przekazywanych deponentom. Prawo nakłada na banki obowiązek przekazywania informacji o zasadach gwarantowania w formacie/języku określonym przez gwaranta depozytów.
7	Gwarant depozytów na bieżąco monitoruje swoje działania budujące jego rozpoznawalność wśród opinii publicznej oraz okresowo przeprowadza niezależne badania ich skuteczności.
8	Deponenci w systemach prawnych, gdzie mają miejsce transgraniczne czynności bankowe dokonywane za pośrednictwem oddziałów banków zagranicznych lub spółek zależnych, otrzymują jasne informacje o tym, czy i kto gwarantuje ich depozyty oraz o limicie i zakresie tych gwarancji.

Źródło: IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, <https://www.iadi.org/uploads/cprevised2014nov.pdf> (s. 32–33).

Polityka informacyjna BFG polega na popularyzowaniu instytucji ustawowo powołanej do ochrony depozytów zgromadzonych w bankach i SKOK-ach oraz do realizacji przymusowej restrukturyzacji – jako organizacji profesjonalnej, godnej zaufania i spełniającej najwyższe standardy wiarygodności. Dotyczy to zarówno podmiotów systemu gwarantowania, ich klientów, jak i innych interesariuszy. Dlatego przestrzegając przepisów o ochronie tajemnicy ustawowo chronionej, Fundusz musi być przygotowany do wyjaśniania swoich działań opinii publicznej. Obejmuje to między innymi informowanie o wysokości składek oraz o procedurach przymusowej restrukturyzacji mone-tarnych instytucji finansowych, a także przygotowań do objęcia przymusową restrukturyzacją zakładów ubezpieczeń i reasekuracji³.

³ Działalność informacyjna Funduszu w zakresie przymusowej restrukturyzacji uregulowana jest przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i upo-

Ze względu na charakter swoich działań, BFG intensyfikuje i profiluje publiczną komunikację z interesariuszami, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, gdy otwartość, przejrzystość i wiarygodność przekazu są nader istotne dla zachowania poczucia bezpieczeństwa i minimalizowania ryzyka runu na bank lub banki. Natomiast w okresach niezakłóconego funkcjonowania podmiotów na rynku finansowym istotne jest utrzymywanie regularnych kontaktów z mediami, lecz bez wdawania się w komentowanie zdarzeń czy systemu bezpieczeństwa finansowego.

Realizując funkcje informacyjno-promocyjne, a także edukacyjne, BFG podejmuje szereg działań i inicjatyw. Bezpośredni kontakt z interesariuszami zapewnia bezpłatna infolinia, można też skorzystać z e-maila. Numer infolinii jest szeroko rozpowszechniany poprzez stronę internetową, ulotki oraz arkusze informacyjne przekazywane przez banki i kasy klientom. Na stronie www.bfg.pl, w polsko- lub anglojęzycznej wersji, publikowane są informacje i wyjaśnienia w typowych sprawach. Na stronie w języku ukraińskim zamieszczone są podstawowe informacje o Funduszu. Klienci instytucji finansowych chętnie korzystają z tych kanałów komunikacji, zwłaszcza w sprawach związanych z ewentualnym zawieszeniem działalności banku, w tym zasad realizacji gwarancji oraz sposobu i możliwości odzyskania zdeponowanych w bankach środków. Rocznie na stronie internetowej rejestrowanych jest ca 200 tys. odwiedzin. Typowym zjawiskiem od powołania BFG było duże wzmożenie

kontaktów w okolicznościach prawdziwych lub nieprawdziwych informacji o zagrożeniu jakiejs instytucji finansowej. Intensywność kontaktów rośnie, zwłaszcza gdy pogłoski o problemach pojawiają się w przestrzeni publicznej po zawieszeniu lub upadłości konkretnego podmiotu.



rządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1093/2010 i nr 648/2012 (Dz.U. UE L z dnia 12 czerwca 2014 r.) (dalej: BRRD lub dyrektywa BRR) oraz ustawę o BFG.



i stanem faktycznym, a nadto zrozumiały dla odbiorcy. Odbiorca tych treści nie musi posiadać specjalistycznej wiedzy na temat systemu gwarantowania, sanacji banków czy procesów przymusowej restrukturyzacji⁵. Dziennikarze mają

także do spełnienia ważną rolę społeczną polegającą na nierozprzestrzenianiu nieprawdziwych informacji, lub choćby takich, które mogą wywoływać stan niepokoju u klientów instytucji kredytowych. Znane są pouczające negatywne przykłady z przeszłości. W początkach lat 90. Pierwszy Komercyjny Bank w Lublinie doświadczył runu klientów na depozyty po informacji medialnej, że główny udziałowiec Dawid Bogatin, który uciekł z USA do Polski, jest poszukiwany przez służby amerykańskie za przestępstwa podatkowe. Mini run na oddziały Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA (WBK) wywołały publikacje w gazetach lokalnych o przegranym sporze sądowym z Bankiem Gospodarki Żywnościowej oraz podejrzaniach o nieprawidłowości w prywatyzacji WBK. Żadna z tych wiadomości nie powodowała stanu zagrożenia dla stabilności funkcjonowania banków, a jednak stały się one przyczyną niepokoju klientów. Przed ustanowieniem systemu gwarancji depozytów niepokój klientów i zwiększone wypłaty depozytów powodowały nawet przedłużające się ponad kilka godzin zamknięcia oddziałów z powodu awarii systemu komputerowego. Wykorzystując krajowe i zagraniczne doświadczenia,



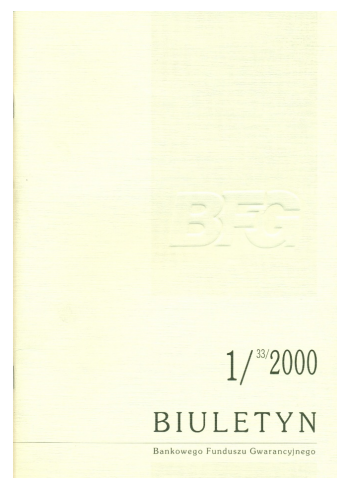
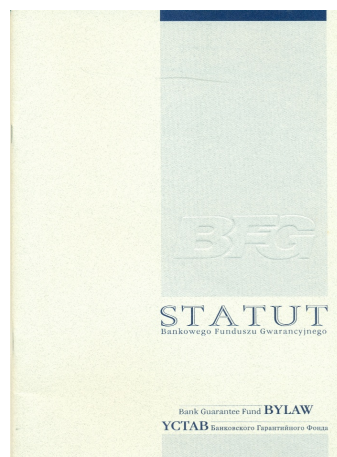
⁵ Pouczający jest ukształtowany przez media stereotyp, zgodnie z którym jeden z poprzednich prezesów BFG został spopularyzowany jako Zdzisław, który chciał kupić bank za 1 zł. Odbiorcy informacji w zdecydowanej większości nie wiedzieli, że wartość banku była ujemna na setki mln zł, a żeby ten podmiot mógł dalej funkcjonować należało pokryć straty i „odbudować” kapitał własny wymagany regulacjami ostrożnościowymi.

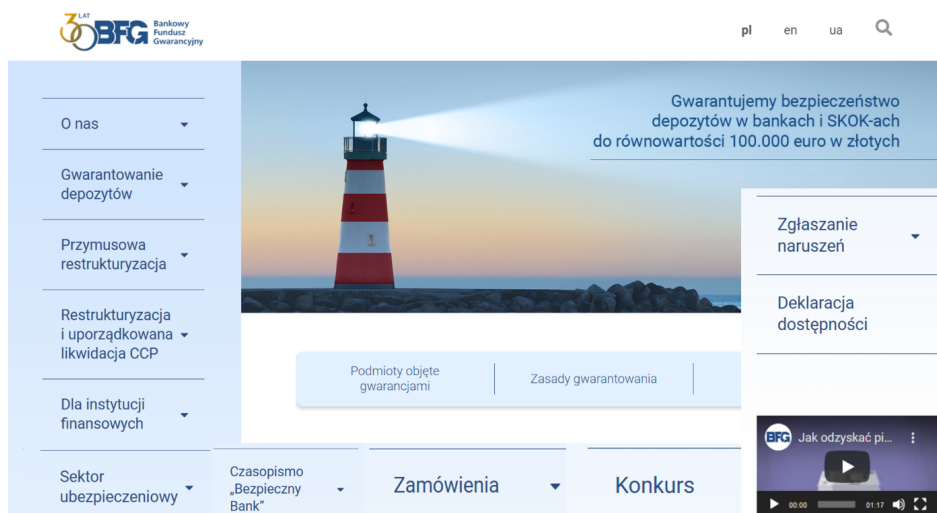
BFG stosuje politykę otwartości i współpracy z mediami, odpowiadając na pytania lub wyjaśniając sytuację z uwzględnieniem szerokiego kontekstu. Dbając o kwalifikacje dziennikarzy, Fundusz organizuje także dedykowane szkolenia, zwłaszcza na temat procesów przymusowej restrukturyzacji, eksponując spełnienie koniecznych przesłanek zastosowania tej metody stabilizowania sektora finansowego.

Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, od pierwszego miesiąca działalności Biura Funduszu wydawano Biuletyn zawierający uchwały rady i zarządu.

Początkowo Biuletyn Funduszu był rozsyłany do banków komercyjnych i spółdzielczych, później w formie płyt CD także do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego oraz instytucji zrzeszonych w IADI. Z momentem utworzenia strony www.bfg informacje były zamieszczane na tej stronie w wersji polskiej i angielskiej. Także sprawozdania roczne BFG za wszystkie lata działalności umieszczane są na tej stronie, co zainteresowanym pozwala sięgnąć do potrzebnych informacji. Strona www.bfg jest sukcesywnie rozbudowana.

W 2025 roku rozpoczęto prace nad nową, „klientocentryczną” wersją strony www.bfg.pl. Zgodnie z założeniami projektu ograniczony zostanie formalny układ na rzecz przyjazności dla odwiedzających, zwłaszcza dzięki zmianie struktury i nowoczesnej grafice. Inspiracją dla projektu





nowego serwisu była między innymi witryna gwarancjebfg.pl, która już pełni funkcję landing page'a w kampaniach edukacyjnych.

W polityce informacyjnej wiele uwagi poświęcane jest kontaktom z zarządami i pracownikami banków, kas, instytucji rynku kapitałowego, w szczególności zaś z analitykami i komentatorami. Informacje kierowane do tej grupy przekazywane są m.in. podczas konferencji branżowych, wystąpień medialnych czy poprzez stronę internetową Funduszu. Fundusz ma na uwadze, że pracownicy operacyjni podmiotów korzystających z gwarancji BFG mają bezpośredni kontakt z klientami, których środki są gwarantowane, a kompetentne wyjaśnienia są kluczowe dla poczucia bezpieczeństwa powierzanych tym podmiotom środków. Dotyczy to również wyjaśnień odnośnie do przymusowej restrukturyzacji, w tym wymogów MREL (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) jako kluczowego warunku powodzenia procesu przymusowej restrukturyzacji (*resolution*).

Specjalnym segmentem interesariuszy Funduszu jest środowisko akademickie, i to zarówno jeśli chodzi o nauczycieli akademickich, jak i studentów. Ci pierwsi w początkowych latach działalności BFG aktywnie uczestniczyli jako członkowie rad, eksperci lub doradcy zarządu, wreszcie autorzy opracowań poświęconych funkcjonowaniu systemów gwarantowania depozytów. Na szczególne podkreślenie zasługuje ich udział w seminariach naukowych organizowanych przez Radę Funduszu pierwszych trzech kadencji. Fundusz był także organizatorem dwóch dużych międzynarodowych konferencji w War-

szawie, uczestnicy też w zewnętrznych konferencjach czy seminariach organizowanych w kraju (np. ogólnopolskie konferencje katedr finansów, Europejski Kongres Finansowy) lub za granicą z wkładem merytorycznym bądź w formie sponsoringu. Relacje Funduszu ze studentami nawiązywane są m.in. poprzez wspieranie aktywności naukowej studentów (np. studencka konferencja Regulacje Stabilności Finansowej 2012, której współgospodarzem była Szkoła Główna Handlowa), a okazjonalnie przez praktyki zawodowe w Biurze Funduszu. W promowaniu działalności Funduszu ważne są także gościnne wykłady w uczelniach wygłaszane przez pracowników BFG.

Wreszcie, zgodnie z powszechnymi wymogami, BFG udziela informacji na wnioski składane zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902). Informację publiczną Fundusz udostępnia w drodze ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej BFG lub stronie internetowej Funduszu, a także informacji pisemnej lub ustnej udzielanej na odpowiednio złożone wnioski.

Opracowanie: Filip Dutkowski

Strona główna BIP BFG

Strona główna

O BFG

[Status prawny](#)

[Rada](#)

[Zarząd](#)

[Struktura organizacyjna](#)

Informacja publiczna

[Majątek](#)

[Sprawozdania z działalności](#)

[Wybrane fundusze BFG](#)

[Opłaty i składki na fundusze BFG](#)

Biuletyn Informacji Publicznej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Na stronach BIP BFG publikowane są wyłącznie informacje publiczne. Na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429) Bankowy Fundusz Gwarancyjny udostępnia informację publiczną i tworzy własną stronę Biuletynu Informacji Publicznej - BIP BFG.

Standardy tworzenia i prowadzenia stron BIP określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 68) w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Na stronach BIP BFG nie zamieszcza się reklam, materiałów o charakterze komercyjnym oraz informacji zawierających niewyjaśnione skróty.

Adres pocztowy:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

ul. ks. Ignacego Jana Skorupki 4, 00-546 Warszawa

godziny urzędowania: 8.00-16.00

Osoby z niepełnosprawnością ruchową prosimy o wcześniejszy kontakt telefoniczny z recepcją pod numerem 22 58 30 700. Pracownicy recepcji zarezerwują dla Pana/Pani miejsce na parking przy siedzibie Funduszu i pomogą wejść do budynku.

NIP: 5251052103

Regon: 010978710

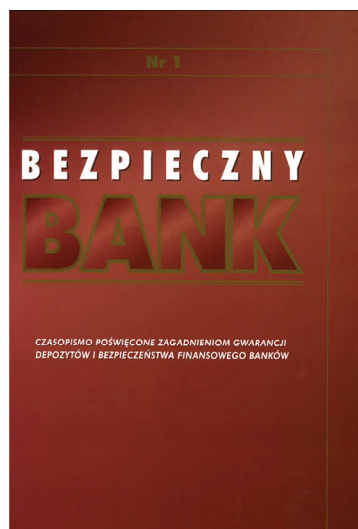
strona internetowa: www.bfg.pl

numery telefoniczne: 22-58-30-700, 22-58-30-701, fax: 22 58-30-589

e-mail: kancelaria@bfg.pl

CZASOPISMO „BEZPIECZNY BANK”

Czasopismo „Bezpieczny Bank” powstało w 1997 roku z inicjatywy prof. Władysława Baki, ówczesnego przewodniczącego Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Było ono pokłosiem organizowanych przez Radę Funduszu interdyscyplinarnych seminariów poświęconych problemom stabilności systemu bankowego, w tym w szczególności w zakresie gwarantowania depozytów i zapobiegania upadłości banków. Seminaria te stanowiły dla praktyków bankowych, jak i ekspertów ze środowiska naukowego, płaszczyznę do dyskusji, wymiany poglądów i doświadczeń, w tym dotyczących rozwiązań zagranicznych. Należy podkreślić, że w tym czasie – zarówno w Polsce, jak i innych krajach europejskich – działalność w dziedzinie gwarantowania depozytów oraz wspierania finansowego banków o zagrożonej wypłacalności była działalnością stosunkowo nową bez dostatecznie rozwiniętego zaplecza teoretycznego czy uniwersalnych formuł zachowania oraz praktycznych, powszechnie uznawanych wzorców działania¹. Pierwszy numer czasopisma na 160 stronach druku zawierał opracowania zagadnień poruszanych w trakcie seminariów, informację o działalności BFG, a w dziale „Miscellanea” zaprezentowano doświadczenia i rozwiązania zagraniczne. Numer zredagowało sześciuosobowe Kolegium Redakcyjne, składające się z praktyków i naukowców



W NUMERZIE	
Od kolegium redakcyjnego - str. 1	
Z działalności BFG - str. 3	
1. Informacja o działalności BFG w latach 1995-1996 - str. 3	
2. Nowelizacja ustawy o BFG - str. 18	
Problemy i poglądy - str. 23	
1. Wykrywanie zagrożenia dla systemu bankowego na tle bezpieczeństwa finansowego i stabilności polskiego systemu bankowego - Edward Kozłowski - str. 23	
2. Implikacje wdrożenia ustawy o restrukturyzacji bankowości solidarności dla działalności BFG - Tomasz Maruszka - str. 41	
Nowe idee i nowe rozwiązania - str. 55	
1. Aspekty prawne wykrywania zagrożenia (jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności) - Andrzej Bączek - str. 55	
2. Aspekty ekonomiczne wykrywania zagrożenia (jako formy pomocy BFG bankom o zagrożonej wypłacalności) - Zdzisław Fiedorowicz - str. 67	
3. Zarząd kierownik działu (zawieszanie dyskusji) - str. 79	
Identyfikacja stanu zagrożenia wypłacalności - kryteria i metody - str. 87	
1. Kryteria i metody analizy zagrożenia banku - wersja dla banków systemu wzajemnego oszczędzania - Ryszard Świrski - str. 87	
2. Kryteria i metody oceny zagrożenia, wypłacalności banku. Wskazanie działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla budowy systemu wzajemnego oszczędzania - Ryszard Świrski we współpracy z Mirosławem Iwczak-Zmudzińską, Wojciechem Królkiem i Iwona Sowińską - str. 99	
3. Planowanie wypłacalności w świetle funkcji BFG (zawieszanie dyskusji) - str. 118	
Z doświadczeń zagranicznych - str. 121	
1. Praktyczny aspekt banków w świetle literatury światowej - Ryszard Świrski - str. 121	
2. Bankowy Fundusz Gwarantowania Depozytów w Hiszpanii (zawieszanie dyskusji) - Julia Kubiś - str. 128	
Regulacje określające normy ostrożności w Polsce - str. 141	
Dariusz Daniłuk - str. 141	
Miscellanea - str. 155	

Okladka i strona redakcyjna pierwszego numeru czasopisma

¹ Od Kolegium Redakcyjnego, Bezpieczny Bank nr 1, 1997, s. 2.

zajmujących się stabilizacją i bezpieczeństwem finansowym banków, pod przewodnictwem Władysława Baki.

Czasopismo „Bezpieczny Bank” początkowo miało charakter informacyjno-edukacyjny, a jego celem było dostarczanie wiedzy w obszarze gwarancji depozytów i bezpieczeństwa finansowego banków. W pierwszym okresie jego działalności pracami Kolegium Programowo-Redakcyjnego kierowali przewodniczący Rady BFG (dwukrotnie Władysław Baka, raz Marek Grzybowski). W 2000 roku Kolegium zostało poszerzone o kolejnych członków i przemianowane na Kolegium Programowo-Redakcyjne. W 2007 roku

doszło w czasopiśmie do istotnych zmian organizacyjnych, m.in.: utworzono Komitet Redakcyjny z dwoma stanowiskami sekretarzy redakcji w składzie oraz Radę Programowo-Naukową, a zgłaszane do publikacji artykuły zaczęto poddawać recenzjom naukowym. Tym samym „Bezpiecznemu Bankowi” nadano profil czasopisma naukowego, a jego misją stało się wspomaganie rozwoju badań i propagowanie wiedzy z zakresu gwarancji depozytów, bezpieczeństwa banków oraz stabilności systemu finansowego. W tym czasie na stanowisko redaktora naczelnego powołany został Robert Jagiełło, a przewodniczącą Rady Programowo-Naukowej została ówczesna Prezes BFG – Małgorzata Zaleska. Stanowiska sekretarzy redakcji objęli Jan Koleśnik oraz Robert Stasiak². Wszyscy pełnili powierzone im funkcje do końca 2009 roku.

Z początkiem 2010 roku redaktorem naczelnym został Jan Szambelańczyk, członek Rady Funduszu (1995–2016) związany z czasopismem od początku jego istnienia; początkowo jako członek Kolegium Redakcyjnego, a następnie jako członek Rady Programowo-Naukowej. Rolę tę pełni nieprzerwanie do chwili obecnej. W tym czasie następowały zmiany zarówno w składzie Komii-



Okładka czasopisma
w latach 2012–2017

² Do roku 2007 w składzie Kolegium Redakcyjnego nie było stanowiska sekretarza redakcji. Funkcje te pełnił Sekretariat Redakcji, a zadania w tym zakresie wykonywali pracownicy BFG: Tomasz Obal (1997–2004), Beata Zdanowicz (1997–2000, 2004–2007 i Joanna Majewska (2000–2001).



BEZPIECZNY BANK jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku, poświęconym zagadnieniom stabilności systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu bankowego.

KOMITET REDAKCYJNY

prof. Jan Szambelańczyk – redaktor naczelny (Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu)
prof. Janina Harasim (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)
prof. Małgorzata Iwaniec-Owczarek (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. Ryszard Kokoszczński (Uniwersytet Warszawski)
prof. Monika Marcinowska (Uniwersytet Łódzki)
prof. Ewa Miłkiewicz (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)
dr Ewa Kuliska-Sadłocha (Uniwersytet Łódzki)
Artur Radomski (dyrektor Biura Zarządu BFG)
Ewa Teńczyńska – sekretarz redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

prof. Andrzej Sławiński (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. Angel Bergeš Lobera (Universidad Autònoma Madrid, Hiszpania)
prof. Paola Biondi (Università Milano-Bicocca w Mediolanie, Włochy)
prof. Santiago Carlo-Valverde (Baylor University, Wielka Brytania)
prof. Jacek Jastrzębski (Uniwersytet Warszawski, KNF)
prof. Marko Kolić (Univerzitet w Ljubljani, Słowenia)
dr Magdalena Kozłowska (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. Anzhela Kuznetsova (Univerzitet Bankowy w Kijowie, Ukraina)
prof. Edgar Löw (Wysoka Szkoła Finansów i Zarządzania, Frankfurt nad Menem, Niemcy)
dr hab. Leszek Pawłowicz, em. prof. UG (Europejski Kongres Finansowy, Centrum Myśli Strategicznych)
Krzysztof Pietraszkiewicz (Związek Banków Polskich)
prof. Sebastian Stosz (Uniwersytet Warszawski)
dr Olga Szczepańska (Narodowy Bank Polski)

Artykuły publikowane w BEZPIECZNYM BANKU są recenzowane.
Czasopismo BEZPIECZNY BANK znajduje się w Wykazie czasopism naukowych i wydawnictw
MNOŹY – MEN (40 punktów)
BEZPIECZNY BANK eISSN 2544-7068
Wcześniejsze wydania BEZPIECZNEGO BANKU miały numer ISSN 1429-2939

REDAKCJA TECHNICZNA

Krzyszyna Kawerska

WYDAWCA

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ul. Ks. Ignacego Jana Świątki 4
00-546 Warszawa

SEKRETARIAT REDAKCJI

Ewa Teńczyńska
Telefon: 22 583 08 78
e-mail: redakcja@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji
znajdują się na stronie: www.ojs.bfg.pl



Opracowanie komputerowe:
Dorota Włodarczyk, ELPISA
ul. Infanteria 15/18B, 00-189 Warszawa
tel. 22 610 08 01, e-mail: elpisa@elpisa.pl
www.elpisa.pl

Okladka i strona redakcyjna
pierwszego numeru czasopisma w roku 2025

tetu Redakcyjnego, jak i Rady Programowo-Naukowej, której pracami w kolejnych latach kierowali Dariusz Daniluk (2010–2012), Ludwik Kotecki (2013–2015), Piotr Piłat (2015), Piotr Nowak (2016–2019), Leszek Skiba (2019), Marek Dietl (2019–2023), a od 2024 na jej czele stoi Andrzej Sławiński, polski ekonomista z wieloletnim doświadczeniem akademickim, a także w organach i jednostkach Narodowego Banku Polskiego. Czasopismu nadano charakter forum prezentującego poglądy i dyskusje dotyczące problematyki teoretycznej, metodologicznej i faktograficznej, związanej z szeroko rozumianym bezpieczeństwem finansowym – zarówno w aspekcie historycznym, współczesnym, jak i prognostycznym. Od 2016 roku do prac Rady Programowo-Naukowej zaangażowano pierwsze osoby o doświadczeniu akademickim i eksperckim z ośrodków zagranicznych, m.in.: z Uniwersytetu Milano-Bicocca w Mediolanie (Włochy) czy Uniwersytetu w Grenadzie (Hiszpania), a obecnie zagraniczni członkowie stanowią prawie połowę składu Rady, reprezentując międzynarodowe instytucje finansowe oraz ośrodki naukowe z takich krajów, jak:



Posiedzenie Rady Naukowej i Komitetu Redakcyjnego czasopisma „Bezpieczny Bank” w 2024 r.

Hiszpania, Niemcy, Słowenia, Ukraina, Wielka Brytania, Włochy. Od 2010 roku sekretarzem redakcji jest Ewa Teleżyńska – ekspert w Biurze Zarządu, która przez kilka lat dzieliła tę funkcję z innymi pracownikami BFG: w latach 2010–2013 z Romualdem Szymczakiem, a w latach 2013–2018 z Małgorzatą Polak. Czasopismo skupiało się na zamieszczaniu publikacji prac z dorobku badawczego instytucji oraz uczelni, często młodych naukowców, co zdecydowało o przewadze publikacji źródłowych i przeglądowych oraz dotyczących doświadczeń zagranicznych.

Do numeru 2(21)2003 czasopismo było wydawane we współpracy z Wydawnictwem „Zarządzanie i Finanse”, a następnie BFG stał się samodzielnym wydawcą. Do roku 2012 czasopismo ukazywało się na ogół nieregularnie, tj. 2–4 numery czasopisma. Następnie czasopismo stało się kwartalnikiem, sporadycznie wydając numery podwójne, a także numery tematyczne. Do roku 2017 „Bezpieczny Bank” wydawany był w wersji papierowej w nakładzie do 800 egzemplarzy (ISSN 1429-2939). Rok 2017 był rokiem jubileuszowym dla „Bezpiecznego Banku”, który obchodził 20-lecie obecności na rynku wydawniczym. Od drugiego numeru w 2017 czasopismo wydawane jest wyłącznie w wersji elektronicznej (online ISSN 2544-7068; eISSN 2544-7068), a od pierwszego numeru w 2018 roku posiada nową szatę graficzną. Czasopismo wydawane jest na licencji Creative Commons – CC BY NC 4.0 (Uznanie

autorstwa-Użycie niekomercyjne – Na tych samych warunkach 4.0). Czasopismo posiada także identyfikator DOI 10.26354 (Digital Object Identifier), który umożliwia łatwe wyszukiwanie badań naukowych oraz ułatwia cytowanie artykułów, a od autorów wymagane jest posiadanie identyfikatora ORCID (Open Researcher and Contributor ID)³.

Do maja 2025 roku zostało wydane 98 numerów czasopisma, w tym numery w języku angielskim, a także numery dwujęzyczne. Na łamach czasopisma ukazywały się artykuły i opinie sygnowane nazwiskami znanych i uznanych autorów, w tym praktyków bankowych oraz naukowców z renomowanych uczelni krajowych oraz zagranicznych. Rocznie w czasopiśmie publikowano od 27–40 tekstów, w tym sprawozdania z konferencji naukowych, recenzje oraz fragmenty nagradzanych w konkursach organizowanych przez BFG prac dyplomowych i doktorskich. W ostatniej dekadzie w dziale „Problemy i poglądy” dominowały publikacje źródłowe i przeglądowe, w znikomym udziale artykuły o charakterze polemicznym. Kilka numerów czasopisma było redagowanych przez redaktorów tematycznych wywodzących się z Komitetu Redakcyjnego oraz Rady Programowo-Naukowej, jak: Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Ryszard Kokoszczyński, Magdalena Kozińska, Ewa Kulińska-Sadłocha, Monika Marcinkowska, Ewa Miklaszewska, Leszek Pawłowicz. W prawie 100 wydaniach „Bezpiecznego Banku” można prześledzić zmiany polskiego systemu bezpieczeństwa finansowego, w szczególności działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i zagranicznych systemów gwarantowania depozytów, poznać argumenty „za” i wątpliwości towarzyszące zmianom regulacji czy oceny podejmowanych działań. Wiele miejsca poświęcono kryzysom bankowym i sposobom ich przezwyciężania. Przy czym z monitoringu literatury wiadomo, że publikacje w „Bezpiecznym Banku” były często wykorzystywane w innych opracowaniach, w tym pracach dyplomowych. Tym samym czasopismo stało się cennym i wiarygodnym źródłem informacji o rodzimym i globalnym rynku finansowym.

Czasopismo „Bezpieczny Bank” zostało docenione przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), który w 2010 roku przyznał za publika-

³ ORCID – międzynarodowy system identyfikacji autorów prac naukowych. Umożliwia on rozróżnienie autorów o tym samym nazwisku i odpowiednie przypisanie publikacji do autorów w bazach naukowych.

cję naukową w nim 4 punkty, w tym samym roku zwiększając liczbę punktów do 5. W 2015 roku, po kolejnej ocenie czasopism, liczba punktów za publikację w „Bezpiecznym Banku” została podwyższona do 13, a 2019 roku – do 20. Przy ostatniej weryfikacji jakości naukowej czasopism przeprowadzonej przez Komitet Polityki Naukowej w 2021 roku, „Bezpieczny Bank” uzyskał 40 punktów, które mogą zaliczać autorzy do swego dorobku naukowego za zamieszczane na jego łamach opracowania.

Obecnie misją Bezpiecznego Banku” jest popularyzacja wiedzy z zakresu stabilności polskiego i zagranicznych systemów finansowych, a w szczególności rozwiązań regulacyjnych i ich konsekwencji, systemów gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji i firm inwestycyjnych, działalności innych podmiotów rynku finansowego oraz zachowania ich klientów, a przede wszystkim promowanie oryginalnych wyników badań o funkcjonowaniu systemów finansowych. Wszystkie opracowania przesyłane do Redakcji są recenzowane w systemie double blind review (tzn. autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości) przez specjalistów w danych dyscyplinach, a także muszą spełniać wymagania edytorskie czasopisma. Od 2021 roku funkcjonuje nowa strona internetowa czasopisma (<https://ojs.bfg.pl/index.php/bb>), na której obok informacji o czasopiśmie, redakcji oraz informacji dla autorów znajdują się archiwalne wydania „Bezpiecznego Banku”. Czasopismo jest indeksowane w bazach: BazEkon (baza współtworzona przez 6 krajowych uczelnianych ośrodków bibliotecznych), CEJSH (baza rejestrująca artykuły naukowe ukazujące się w czasopiśmie poświęconych naukom społecznym i humanistycznym wydawane w Polsce, Bośni i Hercegowinie, Czechach, Estonii, Łotwie, Litwie, Serbii, Słowacji, Słowenii, Ukrainie i Węgrzech), ICI Journals Master List (międzynarodowa baza indeksacyjna czasopism naukowych). W ewaluacji ICI Journals Master List 2023, „Bezpieczny Bank” osiągnął wskaźnik jakości ICV (Index Copernicus Value) obliczony na podstawie 41 kryteriów na poziomie 94,39 punktów na 100 punktów możliwych. Zgłoszenie artykułu, proces recenzyjny oraz jego publikacja w czasopiśmie są dla autorów bezpłatne.

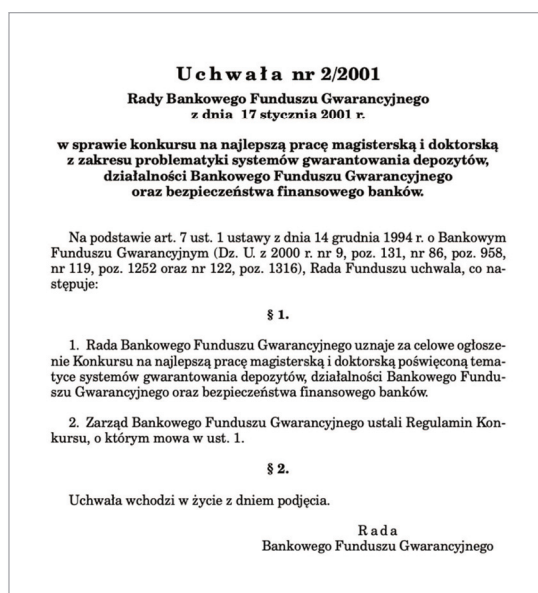
Opracowanie: Ewa Kulińska-Sadłocha

KONKURS NA PRACE DOKTORSKIE I DYPLOMOWE

Idea organizowania konkursu na prace naukowe dla absolwentów wyższych uczelni zrodziła się w Radzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w roku 2000, a jej głównym inicjatorem był ówczesny przewodniczący Rady i jednocześnie profesor Uniwersytetu Warszawskiego – Władysław Baka. Konkurs był jedną z propozycji działań promujących zainteresowanie środowiska wyższych uczelni problematyką gwarantowania depozytów, a przy tym zwiększających rozpoznawalność BFG. 17 stycznia 2001 roku Rada BFG podjęła uchwałę w sprawie ogłoszenia konkursu na najlepsze prace magisterskie i doktorskie z zakresu problematyki systemów gwarantowania depozytów, działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz bezpieczeństwa finansowego banków. Uchwała, ogłoszenie o konkursie wysłane wraz z zaproszeniem kierowanym do wyższych uczelni działających w Polsce, a także ustalony przez Zarząd BFG pierwszy regulamin konkursu, zostały opublikowane także w czasopiśmie „Bezpieczny Bank” (nr 4/2000). W regulaminie opisano wszystkie kwestie dotyczące konkursu, jego formę, cel, warunki uczestnictwa, termin zgłaszania prac oraz nagrody. W pierwszej dekadzie XX wieku, BFG w ogłoszeniach o konkursie zachęcał do realizacji i zgłaszania prac opartych na badaniach ankietowych dotyczących znajomości systemu gwarantowania depozytów

w Polsce, w szczególności wysokości i zakresu gwarancji oraz zasad działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, których wyniki mogłyby być wykorzystane w działaniach informacyjno-edukacyjnych Funduszu.

Pierwsza edycja konkursu odbyła się w roku 2002. W konkursie przewidziano znaczące nagrody pieniężne za najlepsze prace w każdej kategorii, a od 2014 roku zaczęto przyznawać po dwie nagrody w każdej kate-





Wręczenie nagród w konkursie w 2012 roku. Członkowie Jury i laureaci

gorii prac. Pierwsza z nich jest nagrodą Prezesa Zarządu BFG za najlepszą pracę, druga – II Nagrodą za pracę. Regulamin konkursu od początku przewidywał nieprzyznanie nagrody w sytuacji, kiedy Jury konkursu uzna, że przedstawione prace nie spełniają oczekiwań, jak i przyznanie dodatkowych nagród. W 22 edycjach konkursu Jury skorzystało wielokrotnie z tych możliwości, nie przyznając nagród, dokonując ich innego podziału, czy przyznając nagrody dodatkowe w postaci opublikowania części lub całości nagrodzonej pracy w czasopiśmie „Bezpieczny Bank” lub odbycia odpłatnych praktyk w BFG.

Idea organizowania konkursu sukcesywnie rozprzestrzeniała się w środowisku akademickim. W pierwszych latach na każdą edycję Konkursu wpływało po kilka prac, w 2015 ich liczba przekroczyła 20, a w ostatnich latach na konkurs zgłaszane jest około 30 prac. Wraz z rozszerzaniem zakresu działalności Funduszu, rozwinęciu ulegała także tematyka prac kwalifikująca do konkursu i obecnie obejmuje ona: gwarantowanie depozytów, restrukturyzację lub uporządkowaną likwidację instytucji finansowych (*resolution*), infrastrukturę regulacyjną systemu finan-

Konkurs

Publikacja: 29 sierpnia 2024 | Ostatnia aktualizacja: 29 sierpnia 2024

BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

zaprasza do udziału w

KONKURSIE

na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie z zakresu problematyki stabilności systemu finansowego

Do udziału w Konkursie zachęcamy autorów prac licencjackich, magisterskich i doktorskich z powyższej tematyki, obronionych w 2024 roku, napisanych w języku polskim.

Autorom najlepszych prac w każdej kategorii zostaną przyznane następujące nagrody:

- Za pracę licencjacką:
Nagroda Prezesa Zarządu BFG: 5.000 zł
II Nagroda: 2.500 zł
- Za pracę magisterską:
Nagroda Prezesa Zarządu BFG: 10.000 zł
II Nagroda: 6.000 zł
- Za pracę doktorską:
Nagroda Prezesa Zarządu BFG: 15.000 zł
II Nagroda: 8.000 zł

Ponadto Jury Konkursu może przyznać nagrody dodatkowe: odpłatną praktykę w BFG lub możliwość publikacji artykułu naukowego w czasopiśmie „Bezpieczny Bank”.



Wręczenie nagród w konkursie w 2024 roku. Członkowie Jury i laureaci

sowego, bezpieczeństwo finansowe banków, stabilność finansową, a także bezpieczeństwo finansowe zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w związku ze stabilnością systemu finansowego.

Prace zgłaszane do konkursu są oceniane przez Jury powoływane przez Prezesa Zarządu BFG. W skład Jury konkursowego wchodzi pracowników naukowych wyższych uczelni zajmujących się problematyką konkursową, a także członkowie Rady i Zarządu BFG. Dotychczas te role pełnili m.in.: Agnieszka Alińska, Leszek Dziawgo, Dariusz Filar, Eugeniusz Gatnar, Marek Grzybowski, Janina Harasim, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Robert Jagiełło, Alfred Janc, Andrzej Jankowski, Ewa Kawecka-Włodarczyk, Ewa Miklaszewska, Alojzy Nowak, Jerzy Nowakowski, Ryszard Pazura, Andrzej Rzońca, Jan Szambelańczyk, Olga Szczepańska, Ewa Śleszyńska-Charewicz, Andrzej Wiśniewski.

Do roku 2004 ogłoszenie wyników i uroczyste wręczenie nagród odbywało się w trakcie obrad Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich, a w kolejnych latach także na posiedzeniu Rady BFG, podczas seminarium organizowanego przez BFG, natomiast od 2010 roku w siedzibie BFG z udziałem Zarządu.

Łącznie, od 2002 roku na Konkurs zgłoszono 276 prac, z tego 138 prac magisterskich, 84 prace licencjackie oraz 54 prace doktorskie. Jury przyznało w sumie 75 nagród (21 za prace doktorskie, 35 za prace magisterskie i 19 nagród za prace licencjackie). Obecnie Konkurs BFG jest już dobrze rozpoznawany w środowisku naukowym w Polsce. Zdarza się, że laureaci konkursów z lat ubiegłych są promotorami czy recenzentami prac zgłaszanych do Konkursu.

Opracowanie: Ewa Teleżyńska

POSTRZEGANIE BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO PRZEZ INTERESARIUSZY ZEWNĘTRZNYCH

W badaniach społecznych dotyczących roli BFG zrealizowanych ponad dwie dekady temu, na pytanie: „*Co by Pan(i) zrobił(a), gdyby pewnego dnia okazało się, że w Pana(i) banku nie ma pieniędzy?*”, tylko 10% klientów posiadających depozyty w bankach udzieliło odpowiedzi „*odzyskam pieniądze z BFG*”. Pozostali nie wiedzieli co zrobić, albo podjęliby działania na własną rękę, aby odzyskać ulokowane środki¹. W 2003 r. na pytanie: „*Co stanowi główne zabezpieczenie pieniędzy, które ludzie trzymają w bankach działających w Polsce?*” do najczęstszych odpowiedzi respondentów należały: gwarancje Skarbu Państwa, przepisy prawa bankowego, troska banków o swe dobre imię, wielkość kapitałów banków, kompetencje zarządów banków, specjalna instytucja gwarantująca wkłady ludności, dobra wola i tradycja poszczególnych banków. Aż 59% respondentów było przekonanych, że wśród klientów banków, które zbankrutowały w tamtym okresie²: (1) tylko niektórzy deponenti odzyskali i to w części ulokowane środki, a pozostali nic, (2) szczęśliwcom udało się cokolwiek odzyskać, (3) wszyscy „pozostali na lodzie” i nie mają szans na odzyskanie ulokowanych pieniędzy. 68% ankietowanych uważało, że banki pod względem bezpieczeństwa ulokowanych środków nie są jednakowo bezpieczne. Za banki mniej bezpieczne uważano: małe banki, banki nowe bez tradycji, z małym kapitałem, nie posiadające gwarancji państwa, słabe, źle kierowane, mało znane, bez poważania i renomy, banki prywatne lub spółdzielcze, banki działające na różnych prawach (wg różnych przepisów), banki które mają gorzej wyszkolony i mało doświadczony personel, banki które nie mają odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, czy też banki z udziałem zagranicznego kapitału. Najważniejszą pożądaną cechą sektora bankowego, wskazywaną spontanicznie w 2003 roku przez 68% badanych, było bezpieczeństwo wkładów osób prywatnych oraz stabilność banku, a kluczowym czynnikiem wyboru banku w tamtym okresie była wiarygodność banku wskazywana przez 83% badanych oraz pewność otrzymania z powrotem ulokowanych pieniędzy (77%).

Przytoczone statystyki z perspektywy obecnej oceny sektora bankowego sprawiają wrażenie „egzotycznych”. Spoglądając na minione trzy dekady,

¹ *Postrzegana rola BFG. Raport z wyników badań. Pentor dla BFG, Warszawa, 2000.*

² *Badanie wiedzy o systemie gwarantowania depozytów bankowych. Raport z wyników badań. Pentor dla BFG, Warszawa 2003.*

zauważalny jest znaczący progres w sferze zapewnienia bezpieczeństwa klientów w relacji z bankami. Całokształt zmian, jak i wydarzeń, jakie miały miejsce w polskim systemie bankowym na przestrzeni ostatnich trzech dekad, należy ocenić zdecydowanie korzystnie z punktu widzenia budowania jego bezpieczeństwa i wiarygodności. Widoczna jest bardzo wyraźna zmiana znaczenia bezpieczeństwa ulokowanych w banku środków jako czynnika wyboru banku oraz wytworzenie się zjawiska uogólnionego poczucia bezpieczeństwa i zaufania do wszystkich banków funkcjonujących na krajowym rynku. W efekcie, bezpieczeństwo ulokowanych w banku środków jako kluczowy czynnik determinujący wybór banku przed dwiema – trzema dekadami, obecnie stracił na znaczeniu. Bezpieczeństwo stało się czynnikiem „higienicznym” i zaliczane jest do grupy cech „must have”, czyli każdy bank ma obowiązek taką cechę posiadać i ją posiada. Określenie „higieniczne” w tym przypadku oznacza, że ten obszar nie jest najważniejszym czynnikiem, który kształtuje ocenę sektora, ale jednocześnie, będąc ocenionym na wysokim poziomie, jego pogorszenie wywołałoby gwałtowny negatywny wpływ na ocenę sektora. Można mówić o osiągnięciu w tym obszarze na tyle wysokiego poziomu, że dalsza poprawa bezpieczeństwa nie wywoła poprawy opinii, ale za to obniżenie poziomu bezpieczeństwa z pewnością wywoła jej pogorszenie. Jest to sytuacja, w której nie ma obszaru do obniżenia poczucia bezpieczeństwa, gdyż będzie się to wiązało ze zdecydowaną negatywną reakcją klientów. Z badań zrealizowanych na zlecenie BFG w 2024 r. 96% klientów banków nie poszukiwało informacji o bezpieczeństwie środków finansowych ulokowanych w bankach, a 91% nie słyszało o jakimkolwiek banku, który w Polsce zbankrutował w ostatnich latach³. Warto dodać, że 74% klientów banków otwarcie przyznaje, że nie wie, jaka jest wysokość kwoty gwarantowanej przez BFG, a zaledwie kilka procent badanych podaje jej prawidłową kwotę.

Wysoki poziom postrzeganego bezpieczeństwa ma także inne oblicze. Po stronie konsumentów narasta outsourcing odpowiedzialności, dostrzegany jest niski poziom wiedzy wśród klientów banków o systemie gwarantowania depozytów, a także z roku na rok narasta tendencja wyrażająca się w niechęci do podnoszenia tej wiedzy. Bezprecedensowo wśród badanych wzrósł odsetek osób, które nie zastanawiają się nad bezpieczeństwem pieniędzy w banku,

³ *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2024 roku*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2024.

podobnie jak przeświadczenie, że wszystkie banki w Polsce są jednakowo bezpieczne. Nawet w obliczu informacji o upadłości banku lub przymusowej restrukturyzacji, klienci niechętnie sięgają po informacje o zagrożeniach, czy też po wiedzę o możliwościach odzyskania środków w razie upadłości banku. Natomiast silnie zakorzenione jest przekonanie, że „system” zareaguje prawidłowo, a klient banku jest chroniony w wysokim stopniu. Obecnie ankietowani przyznają, że z tytułu niewypłacalności bank poniesie zdecydowanie większe konsekwencje niż klient, który ma w nim ulokowane środki finansowe. Taka postawa jest świadectwem wysokiego zaufania do normatywnego wymiaru funkcjonowania banków.

Wytworzenie się uogólnionego klimatu zaufania wobec banków w Polsce posiada szczególne znaczenie zarówno dla funkcjonowania systemu, jak i komfortu podmiotów obsługiwanych przez banki. Jednocześnie normatywny i uogólniony charakter zaufania do instytucji rynku finansowego stanowi poważne źródło ryzyka dla sektora bankowego i klientów banków. Rynek finansowy cechuje się znaczną dynamiką wydarzeń. Pojawiają się na nim nowe instytucje kredytowe oraz podmioty niepodlegające nadzorowi finansowemu i nieobjęte systemem gwarantowania depozytów. Instytucje te częstokroć w świadomości klientów funkcjonują pod jednym parasolem z bankami pod względem zaufania oraz oceny bezpieczeństwa.

Dokonując oceny społecznego postrzegania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego należy holistycznie spojrzeć na rolę tego podmiotu w kształtowaniu oceny sektora bankowego. Normatywny wymiar funkcjonowania banków stanowi podwalinę do oceny wszystkich innych wymiarów, w których krajowe banki są postrzegane przez społeczeństwo. Niejednokrotnie aspekt ten jest niedoceniany, umyka uwadze, chociaż stanowi fundament oceny sektora. Świadczą o tym wyniki badań uwarunkowań zaufania do banków, czy też uwarunkowań satysfakcji z usług banków.

Spółeczna ocena sektora bankowego w minionych trzech dekadach

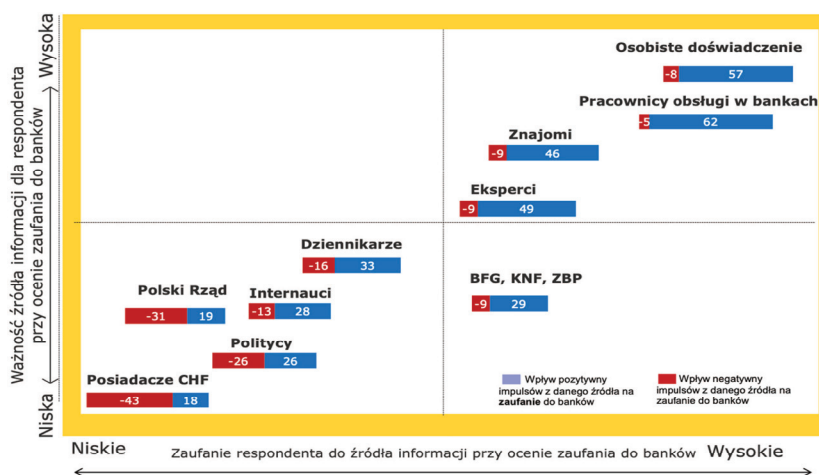
Dokonując oceny minionych trzech dekad, obserwatorzy rynku zadają sobie pytanie, w jaki sposób banki radziły sobie w tym czasie w sferze relacji z klientami oraz, jaką rolę w tej ocenie odegrały instytucje sieci bezpieczeństwa, a w szczególności Bankowy Fundusz Gwarancyjny. O odpowiedź można



Prezentacje wyników badań

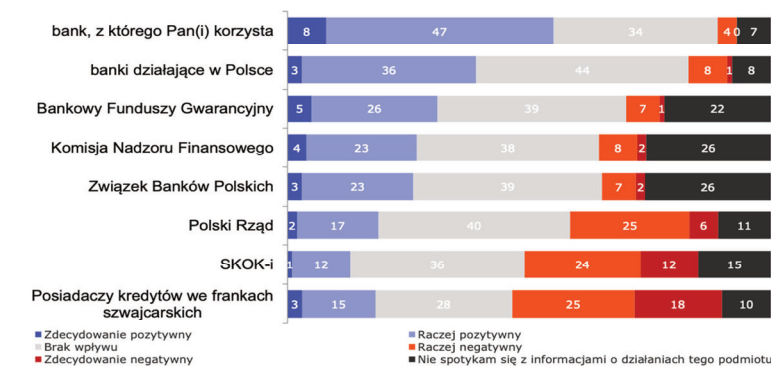
pokusić się, analizując jak na przestrzeni trzydziestu lat kształtował się fundament tych relacji – czyli zaufanie i ogólna ocena sektora bankowego. Monitoring tych relacji realizowany był od 1994 r. przez firmę Pentor, następnie – zachowując ciągłość pomiarów – przez Pentor Research International, TNS Pentor, TNS, Kantar, a obecnie przez Mindes&Roses we współpracy ze Związkiem Banków Polskich. Badania społecznej percepcji systemu gwarantowania depozytów prowadził także Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Pierwsze badania zrealizował po upadku Banku Staropolskiego oraz Banku Częstochowa, a od roku 2014 prowadzi systematyczne pomiary społecznej oceny systemu gwarantowania depozytów.

Okoliczności kształtowania zaufania do banków



Wyniki badania Reputacji polskiego sektora bankowego w 2016 roku

Okoliczności kształtowania zaufania do banków



Q: Jaki jest wpływ działań podejmowanych w ostatnim roku przez instytucje, które za chwilę odczytam, na Pana(i) zaufanie do banków w Polsce?



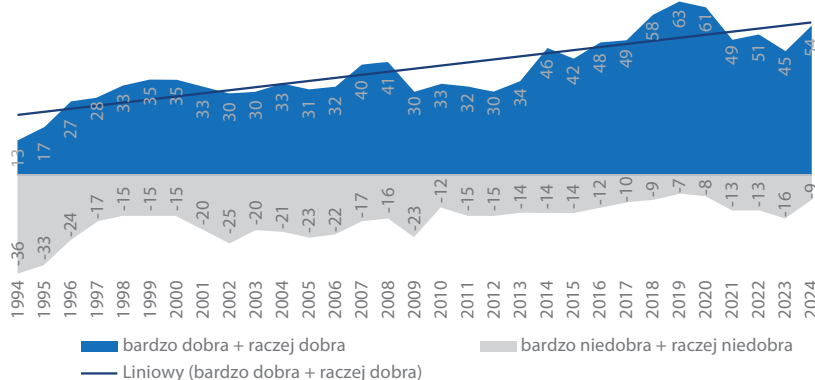
Wyniki badania Reputacji polskiego sektora bankowego w 2016 roku

W świetle wieloletnich badań bilans minionego trzydziestolecia jest pozytywny w wielu wymiarach. To okres poprawy w wielu aspektach zarówno w sferze ogólnego wzrostu zaufania do banków i lepszej oceny ich reputacji, jak i lepszego ich postrzegania w następujących po sobie latach. Trzy dekady temu, w 1994 r. dobrą opinię o bankach funkcjonujących w Polsce miało 13% ankietowanych, a złą 36%. Po 30 latach odsetek osób formułujących dobrą opinię o sektorze bankowym wzrósł czterokrotnie – do 54% w 2024 r. Jednocześnie odsetek osób formułujących złe opinie zmalał w tym czasie z 36% do 9% w 2024 r. (wykres 1). Średniorocznie wzrost pozytywnych opinii o sektorze bankowym wzrastał o 1 p.p. Jest to systematyczny, długookresowy trend, będący świadectwem zrównoważonego rozwoju sektora, a w szczególności silnych fundamentów w obszarze normatywnych uwarunkowań funkcjonowania banków. Wokół długookresowego trendu można zaobserwować fluktuacje o różnej skali, będące efektem zarówno koniunkturalnych wahań makroekonomicznych, jak i wydarzeń, które bezpośrednio wpływały na ocenę sektora bankowego.

Od 1989 r. w Polsce upadło 139 banków⁴. Zdecydowana większość bankowych upadłości przypada na lata dziewięćdziesiąte. Upadłość znacznie

⁴ Warto nadmienić, że w 1993 r. w Polsce zbankrutowało 10 banków spółdzielczych, w 1994 r. 23 banki spółdzielcze, w 1995 r. 60 banków, w tym trzy komercyjne, w 1996 r. 31 banków, w tym

Wykres 1. Ogólna opinia o sektorze bankowym w latach 1994–2024



Źródło: *Audyt Bankowości detalicznej 2018*, Kantar, Warszawa 2018; *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2024 roku*, op. cit.

częściej dotykała banki spółdzielcze (133) niż komercyjne (6). Ostatnie upadłości banku, jakie w Polsce ogłoszono, to przypadek SK Banku oraz Banku Spółdzielczego w Nadarzynie. Były to jednocześnie pierwsze upadłości banków za czasów istnienia KNF. Do listy banków należy dodać także przypadek Getin Noble Banku SA, poddanego restrukturyzacji. Mimo mniej lub bardziej spektakularnych upadłości, w analizowanym okresie nie uległ załamaniu trend wzrostowy poprawy opinii o sektorze bankowym, a spadkowe zmiany miały charakter krótkookresowy. Był to okres, w którym sektor bankowy i zasady jego funkcjonowania zostały przetestowane, dając polskiemu społeczeństwu świadectwo przewidywalności, trwałości i prawidłowego działania procedur oraz ram prawnych jego funkcjonowania.

Analizując ostatnie dwudziestolecie, pierwsze negatywne zmiany widoczne były po roku 2000. Krótko po apogeum kryzysu w lutym 2009 r., grono osób, które pozytywnie oceniali działalność banków w Polsce, skurczyło się z blisko 40% w 2007 roku do mniej niż jednej trzeciej, a jedna czwarta respondentów wyrażała negatywną opinię na temat banków. W ciągu kolejnych lat odnoszono się do banków z widoczną rezerwą, choć odsetek negatywnych opinii wyraźnie zmalał po pierwszym szoku kryzysowym. Odbudowanie po kryzysie dobrej opinii o sektorze – do poziomów przedkryzysowych – zajęło kolejnych 5 lat,

jeden komercyjny, w 1997 r. 6 banków spółdzielczych, w 1998 r. cztery, w 1999 r. jeden bank komercyjny, a w 2001 jeden bank spółdzielczy i jeden bank komercyjny, natomiast w 2015 r. jeden bank spółdzielczy.

a jej ugruntowanie i wzmocnienie trwało aż 7 lat. W ostatnich latach ponownie obserwowany jest spadek pozytywnych opinii o sektorze i wzrost opinii negatywnych, poczynszyszy od pomiaru w roku 2020 zaraz po wybuchu epidemii COVID-19 i kolejnym szoku o charakterze globalnym, a także później po kolejnych zawirowaniach spowodowanych m.in. agresją Rosji na Ukrainę, zaburzeniem łańcuchów dostaw, wzrostem inflacji i cen nośników energii i po raz kolejny wzrostem niepewności. Z punktu widzenia percepcji przeciętnego klienta banku, świadectwo przewidywalności, trwałości i prawidłowego działania procedur i ram prawnych znajduje swoje odzwierciedlenie między innymi w wypowiedziach ekspertów, autorytetów społecznych, jak również twórców systemu bankowego w Polsce podczas jubileuszu 20-lecia Związku Banków Polskich w 2012 roku. W. Kwaśniak, wiceprzewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego stwierdził, iż „sektor bankowy w Polsce jest bezpieczny i efektywny”⁵. E. Śmiłowski podkreślił, że „Stworzony od podstaw system bankowości przez wszystkie lata rozwijał się dynamicznie – obecnie jest stabilny i bezpieczny. (...)”. „Jeśli zapytać Polaków o to, jakie instytucje finansowe przychodzą im pierwsze na myśl, to 80% odpowiada banki. Są nie tylko powszechnie znane, ale ich rola jest właściwie rozumiana i doceniana. (...)”⁶. W opinii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego (w liście adresowanym do ZBP z okazji jubileuszu 20-lecia) banki „(...) nie tylko towarzyszyły polskiej drodze do demokracji i wolnego rynku, ale (...) co do zasady, prowadziły odpowiedzialnie swoją działalność zachowując społeczne zaufanie (...). Mieczysław Groszek, ówczesny wiceprezes ZBP: „(...) Polski system bankowy przetrwał globalne zawirowania w bardzo dobrej kondycji. Ta ocena syntetyzuje wszystkie elementy sektora bankowego – wyposażenie kapitałowe, jakość portfeli, kwalifikacje menedżerów i kadr bankowych, ale także sam nadzór i sferę regulacyjną (...)”⁷. Minęła ponad dekada od tych wypowiedzi, a opinie te są nadal aktualne i znajdują świadectwo w społecznej ocenie sektora bankowego.

Z pomiarów zaufania do banków wynika, że minione 20 lat historii polskiego systemu bankowego pozwoliło na zbudowanie dużego kapitału zaufania, jakim społeczeństwo darzy banki (wykres 2). Nie wystąpiła „ta chwila”,

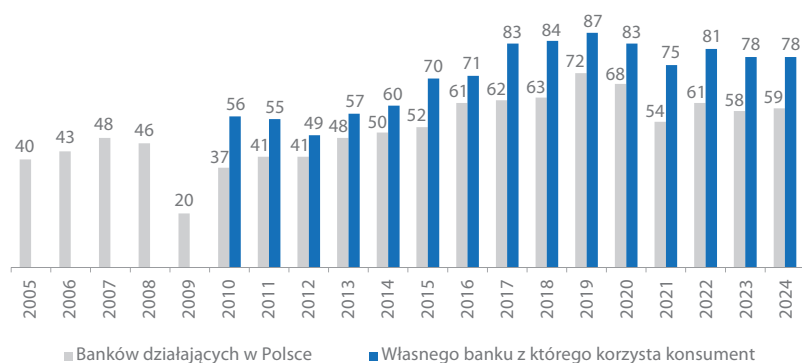
⁵ Materiał z konferencji prasowej KNF z dn. 16.04.2012 r.

⁶ E. Śmiłowski, *Podejrzliwi klienci*, Polish Market nr 11(172), 2011.

⁷ Miesięcznik Bank, IV 2011, *Wydanie jubileuszowe*, Centrum Prawa Bankowego, Warszawa 2012.

w której banki w Polsce utraciłyby zaufanie społeczne. Było to możliwe dzięki długotrwałym pozytywnym doświadczeniom klientów, które są efektem działania sektora zorientowanego na budowę ogólnej postawy ufności wobec banków. Dziewięciu na dziesięciu badanych, bez względu, czy środki ulokowali w banku, czy SKOK-u twierdzi, że nie ma żadnych wątpliwości ani podstaw, aby wątpić w pewność środków powierzonych bankom. Jedna czwarta badanych wyklucza możliwość wystąpienia zagrożeń dotyczących instytucji, z której usług korzystają. Badani oceniają, iż środki pieniężne ulokowane w bankach są bezpieczne. Tego zdania jest 92% klientów posiadających depozyty w bankach i 82% klientów SKOK-ów.

Wykres 2. Zaufanie do banków w Polsce w latach w 2007–2014 r. (odsetek odpowiedzi „TAK”)



Źródło: *Audyt Bankowości detalicznej 2018*, op. cit.; *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2024 r.*, op. cit.

Podobny trend w zakresie formułowania ocen dostrzegany jest w przypadku zaufania do banków, które ma wymiar zarówno instytucjonalny (jako zaufanie do branży), jak i indywidualny (jako zaufanie do swojego banku). W przypadku zaufania instytucjonalnego występuje większy deficyt wiedzy na temat całego sektora i tym samym opinie klientów są bardziej powściągliwe niż w przypadku zaufania indywidualnego. Tak, jak w przypadku opinii ogólnej, w minionym dwudziestoleciu można zaobserwować systematyczny wzrost zaufania do banków. Historycznie najwyższe wskazania odnotowano w roku 2019, kiedy 87% osób deklarowało zaufanie do własnego banku, a 72% do całego sektora. Warto podkreślić, że w wyniku kryzysu spadek zaufania do własnego banku nie był tak głęboki, jak w przypadku zaufania instytucjo-

nalnego. Było to rezultatem lepszego rozeznania klientów w sferze tego, co dzieje się w ich bezpośrednim otoczeniu, a także relatywnie niskiego faktycznego zainteresowania tematyką bankową w skali całego sektora. W okresie 2005–2024 średnioroczny systematyczny wzrost zaufania do banków wynosił 1,7 p.p. w każdym roku, a w okresie 2009–2024 średnioroczna systematyczna poprawa zaufania do banków wyniosła 2,2 p.p. w każdym roku.

Bezpieczeństwo normatywne jako fundament oceny sektora bankowego

Z perspektywy klientów banków bezpieczeństwo systemowe stanowi fundament dla oceny banków w warstwie codziennego korzystania z ich usług. Stabilność systemowa to dobro publiczne i stanowi warunek *sine qua non* dla sprawnego i prawidłowego funkcjonowania rynku bankowego⁸.

Postrzeganie systemu bankowego jako stabilnego stanowi filtr, przez który dokonywana jest społeczna ocena banków, a niejednokrotnie tylko ten wymiar brany jest pod uwagę w ocenie banków. Zjawisko to wyjaśnia koncepcja hierarchicznego modelu zaufania do banków, w którym zaufanie do banków i ocena sektora bankowego kształtowana jest w wymiarze uwarunkowań normatywnych, efektywnościowych, altruistycznych oraz aksjologicznych (schemat 1). W tym modelu szczególną rolę zajmują instytucje sieci bezpieczeństwa. W Polsce organami takimi są: Rząd (minister właściwy do spraw instytucji finansowych – Minister Finansów), Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Kluczowym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego jest system gwarantowania depozytów wraz z instytucją ochrony antyupadłościowej⁹. Z perspektywy społecznej rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest odpowiedzią na tzw. oczerniania normatywne, będące nadrzędną i fundamentalną grupą oczekiwań formułowanych przez społeczeństwo wobec banków. Spełnienie przez sektor bankowy oczekiwań normatywnych stanowi warunek konieczny do pojawienia się odpowiedzi banków na oczekiwania efektywnościowe, aksjologiczne, czy też altruistyczne ze strony klientów banków.

⁸ O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 37.

⁹ Art. 4. Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z dnia 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18, z późn. zm.).

Schemat 1. Koncepcja hierarchicznego modelu zaufania na rynku usług bankowych w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Dotychczasowe funkcjonowanie rynku finansowego w Polsce cechuje stabilność oraz bezpieczeństwo¹⁰. Stabilność normatywna jest m.in. efektem działania banków w konkretnym kontekście strukturalnym, obejmując regulacje, które wyrażają się między innymi przez monitoring, wskazywanie oraz eliminację na wczesnym etapie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa całego systemu¹¹. Kontekst normatywny opiera się na przekonaniu, że banki działają w ramach strukturalnych i sytuacyjnych, wymuszających na nich postępowanie godne zaufania. Mamy na myśli stabilność normatywną, przejrzystość i transparentność funkcjonowania, trwałość struktur organizacyjnych i instytucji, podporządkowanie banków regułom prawa i ramom proceduralnym. Dzięki temu powstaje zaufanie typu instrumentalnego do instytucji banku i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce. Ta warstwa uwarunkowań zaufania odnosi się do reguł prawnych i regulacyjnych obowiązujących w systemie bankowym. Jeśli te reguły są dobrze artykułowane, spójne, przejrzyste i legitymizowane, wytwarza się poczucie porządku, przewidywalności, regu-

¹⁰ H. Żukowska, *Kontrowersje wokół przyczyn kryzysów finansowych*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 3(39) (2011), s. 6.

¹¹ J.K. Solarz, *Międzynarodowy system finansowy. Analiza instytucjonalna-porównawcza*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 183–184.

larności i bezpieczeństwa. Przejrzystość systemu zakłada, że zasady działania, kompetencje i osiągnięte przez system rezultaty są dobrze widoczne i podlegają kontroli. Dzięki temu klienci banków czują się bezpiecznie i obdarzają system zaufaniem. Stabilność normatywna stanowi odpowiedź na kluczowe oczekiwania stawiane przed bankami. W świadomości społecznej powstało nawet powiedzenie „pewne, jak w banku” czy „masz to, jak w banku”. Te stwierdzenia są najlepszą egzemplifikacją uwarunkowań normatywnych oceny sektora bankowego. Zaufanie w wymiarze normatywnym do banków obudowane jest całym systemem rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które z jednej strony mają zabezpieczać banki przed problemami, z drugiej zaś kreować w powszechnym odbiorze przekonanie, że wystąpienie tych problemów jest bardzo mało prawdopodobne, a nawet przy ich wystąpieniu, skutki nie będą dotkliwe dla osób, które bankom zaufały.

Jednak pytając respondentów, kto i jakie instytucje gwarantują bezpieczeństwo pieniędzy w bankach oraz kto czuwa nad stabilnością polskiego systemu bankowego, często padają odpowiedzi: państwo, rząd itp. Te sformułowania można określić jako gwarancje zaufania publicznego. Do gwarancji zaufania publicznego, współczesne demokratyczne państwo prawa wykorzystuje prawo i administrację publiczną, co daje klientom dodatkową pewność egzekwowania swoich praw. W efekcie, w percepcji społecznej kształtują się przekonania, takie jak: banki dają poczucie bezpieczeństwa (58%), system bankowy w Polsce jest odporny na kryzysy gospodarcze (57%), banki mają dobre perspektywy rozwoju (56%), środki pieniężne ulokowane w bankach są bezpieczne (92%). Prawidłowa odpowiedź banków na oczekiwania normatywne skutkuje pojawieniem się i rosnącą rolą oczekiwań efektywnościowych, a w dalszej kolejności oczekiwań aksjologicznych oraz altruistycznych stawianych przed bankami.

Ocena doświadczeń klientów z bankami dotyczy efektów działań podejmowanych przez banki w codziennych relacjach z klientami. To odpowiedź na oczekiwania, że działania banków są regularne, prawidłowe, przewidywalne, sprawne, pracownicy są kompetentni, skuteczni w codziennej obsłudze klientów. Ta warstwa czynników kształtujących zaufanie dotyczy instrumentalnych działań podejmowanych przez banki. Można powiedzieć, że oczekiwania tego rodzaju wiążą się z zaufaniem do organizacyjnego aspektu funkcjonowania banków i codziennej obsługi, oferty odpowiadającej potrzebom, ceny na akceptowalnym poziomie, ogólnej dostępności usług bankowych, poprawnie

działającego serwisu on-line itp. Najczęściej realizację tej warstwy oczekiwań mierzy się w ramach badań satysfakcji z różnych obszarów jakości obsługi. Klienci, dokonując oceny zaufania w wymiarze efektywnościowym, biorą pod uwagę nie tylko własne doświadczenia z bankami, ocenę oferty, dostępności, kosztów usług i jakości usług, lecz także bardzo ważny aspekt etycznej oceny banków, ich komunikacji.

Oczekiwanie aksjologiczne dotyczą szczególnych, humanistycznych właściwości działań banków. Ten rodzaj oczekiwań związany jest z zaufaniem do etycznej sfery funkcjonowania banku i jego przedstawicieli. Z perspektywy konsumenckiej, atrybutem skupiającym wszystkie cechy z tego obszaru jest oczekiwanie szacunku ze strony banku. Odpowiedź na oczekiwanie aksjologiczne to nic innego, jak dosłowne przestrzeganie standardów etycznych we wszystkich obszarach relacji z klientem.

Ostatnia kategoria obejmuje oczekiwania opiekuńcze, związane z takimi działaniami, w ramach których klienci liczą na to, że banki będą bezinteresownie dbać o ich sprawy, że będą pomagać. Sfera ta zorganizowana jest wokół przekonania, że będąc w relacji z bankiem, bank we własnym interesie powinien podejmować działania, które chronią klienta. W tej warstwie bank jest interpretowany jako ten, który ma większe możliwości i dla własnego dobra powinien chronić klienta.

Przytoczone kategorie oczekiwań mają znaczenie z uwagi na ich rolę, jaką odgrywają w kształtowaniu społecznego zaufania do banków. Klienci w znacznym stopniu różnią się pod względem czynników, które warunkują ich zaufanie do banków. Na podstawie oceny czynników kształtujących zaufanie do banków można przeprowadzić klasyfikację typologiczną klientów banków (tabela 1). Klasyfikacja typologiczna ujawnia trzy segmenty klientów. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wszyscy klienci banków są wrażliwi na ocenę bezpieczeństwa i całkowite spełnianie przez banki oczekiwań normatywnych. Ich niespełnienie skutkuje brakiem możliwości przejścia do oczekiwań związanych z jakością usług, ofertą itp. Cechą wspólną reprezentantów wszystkich trzech segmentów jest rola oczekiwań normatywnych traktowanych jako cecha „must have”. Uwarunkowania normatywne odgrywają najważniejszą rolę w segmencie pierwszym, natomiast w segmencie drugim mają trzykrotnie mniejsze znaczenie, a w segmencie trzecim ich rola jest dwukrotnie mniejsza niż w segmencie drugim i prawie pięciokrotnie mniejsza niż w segmencie pierwszym. Oznacza to, że bezpieczeństwo jest traktowane jako aksjomat.

Tabela 1. Segmentacja klientów banków ze względu na ważność czynników kształtujących zaufanie do banków

	Segment		
	Relacyjni	Pragmatyczni	Zdystansowani
altruistyczny	Częściowo ważne	Nieważne	Zupełnie nieważne
aksjologiczny	Kluczowe	Częściowo ważne	Nieważne
efektywnościowy	Ważne	Kluczowe	Częściowo ważne
normatywny	Nieważne (aksjomat)	Częściowo ważne	Kluczowe

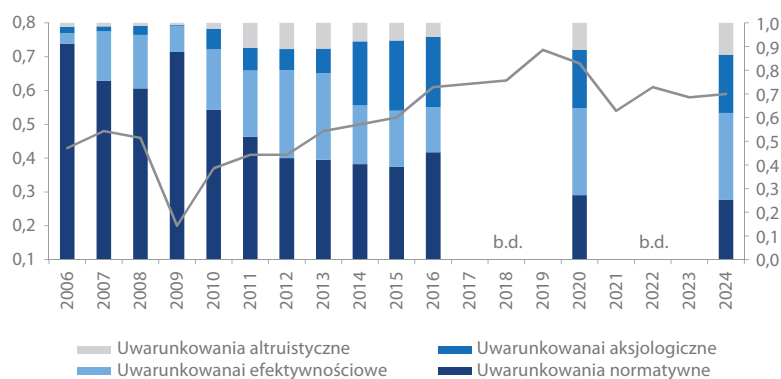
Źródło: opracowanie własne.

Segment pierwszy (klienci zdystansowani). W tej grupie, głównymi czynnikami budującymi zaufanie do banków jest bezpieczeństwo ulokowanych środków oraz bezpieczeństwo usług są. Uwarunkowania normatywne są główną grupą czynników budujących zaufanie. Segment ten można określić jako niezaangażowani klienci banków. Są to osoby, które różnicują ocenę banków ze względu na ich instytucjonalne i formalne bezpieczeństwo oraz ulokowanych w nich pieniędzy klientów. Osoby z tego segmentu w ocenie zaufania do banków rzadko zwracają uwagę na standard usług świadczonych przez banki i bardzo rzadko dokonują oceny banków w wymiarze zachowań etycznych. Uwarunkowania efektywnościowe nie różnicują klientów pod względem ich wpływu na ocenę reputacji banków. Wymiar altruistyczny oraz aksjologiczny oceny banków dla tej grupy jest niemal bezprzedmiotowy.

Segment drugi (klienci pragmatyczni). Reprezentanci tej grupy przywiązują dużą wagę do oczekiwań efektywnościowych związanych z ofertą i jakością obsługi. Można ją określić jako dojrzałych klientów banków. Cechą wyróżniającą tego segmentu jest orientacja na przestrzeganie przez bank wartości etycznych zarówno w działaniu, jak i komunikacji z klientami. Ważne znaczenie ma także rozumienie potrzeb. Osoby z tego segmentu częściowo są wrażliwe na nieetyczne postępowanie ze strony banków. Uwarunkowania normatywne traktowane są jako spełnione całkowicie i w tym obszarze klienci nie dokonują oceny banków. Przyjmują, że zarówno banki są bezpieczne, jak i środki w nich ulokowane. Czynnik bezpieczeństwa nie stanowi kryterium wyboru banku. Bezpieczeństwo traktowane jest jako aksjomat – po prostu jest i klient się na tym zagadnieniem nie zastanawia, dokonując oceny banków.

Segment trzeci (klienci relacyjni) jest najbardziej wymagający i najbardziej krytyczny wobec banków. Osoby z tego segmentu wymagają spełnienia przez banki oczekiwań aksjologicznych. Przywiązują dużą wagę do komunikacji i relacji z bankiem. Niemalże pomijają elementy efektywnościowe, takie jak oferta czy jakość obsługi, czy też uwarunkowania normatywne w ocenie banków. Traktują, że te oczekiwania muszą być spełnione, nie rozważając innego scenariusza. To segment typologiczny wymagający od banków etycznego postępowania i zachowań altruistycznych, których egzemplifikacją jest otoczenie klienta pełną opieką. Jego reprezentanci kierują się przekonaniem, że rolą banku jest pełne zabezpieczenie klienta przed negatywnymi dla klienta konsekwencjami relacji z bankiem.

Wykres 3. Ocena znaczenia poszczególnych kategorii oczekiwań w budowaniu zaufania do banków na tle poziomu zaufania do banków w Polsce w latach 2006–2016, 2020, 2024



Źródło: opracowanie własne.

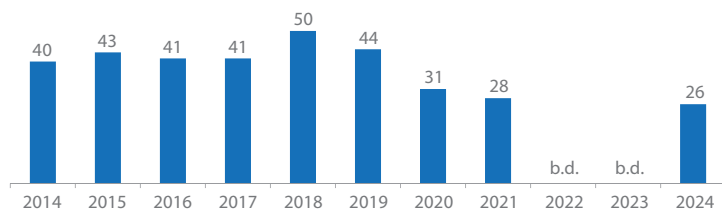
Uwarunkowania zaufania do banków mają zmienną strukturę w czasie. Zależnie od zmian sytuacji banków i ich relacji z klientami, a także skali występowania zdarzeń określanych jako kryzysowe dla sektora bankowego, klienci mają różną wrażliwość na czynniki kształtujące ich osobiste zaufanie do banków. Obecny poziom społecznego zaufania do banków w Polsce jest wyższy niż przed dekadą, jednak status czynników kształtujących zaufanie zmienił się diametralnie (wykres 3). W szczególności zmiana dotyczy podpowiedzi banków na oczekiwania normatywne. Hierarchia czynników warunkujących zaufanie nie pozostawia wątpliwości, że w społeczeństwie coraz liczniej

reprezentowane są segmenty klientów, którzy za oczywiste uznają, że banki są bezpieczne, posiadają dobrą ofertę, świadczą serwis na wysokim poziomie. I chociaż rola bezpieczeństwa jest kluczowa, to jednocześnie jego znaczenie w kształtowaniu zaufania maleje. Z pozoru jest to paradoksalne, jednak z perspektywy klientów sektor bankowy zapewnia bezpieczeństwo na takim poziomie, przy którym nie jest uzasadnione zastanawianie się nad tym zjawiskiem. Jednocześnie należy mieć świadomość, że jakiegokolwiek uchybienie w tym zakresie będzie skutkowało dużymi konsekwencjami wizerunkowymi, reputacyjnymi, a także zachwianiem zaufania do banków. Zarazem działania banków zmierzające do poprawy bezpieczeństwa nie przynoszą efektów w postaci wzrostu zaufania do systemu bankowego. To szczególny przypadek sytuacji, w której klienci wiedzą, że bezpieczeństwo jest kluczowe, wystawiają wysoką ocenę w tym obszarze, a jednocześnie nie traktują tego czynnika jako ważnego kryterium oceny, gdyż ważniejsze są warunki codziennego korzystania z usług banków, codzienne doświadczenia, ponoszone koszty itp. Z jednej perspektywy, to świadectwo prawidłowego funkcjonowania instytucji sieci bezpieczeństwa, ale z drugiej to ryzyko nadużyć w obszarze moral hazard, czy też brak motywacji do sięgania po wiedzę o zasadach korzystania z usług banków w myśl zasady, że jeśli klient ma problem z bankiem, to znaczy, że problem ma bank, ryzykując utratę zaufania klienta.

Postrzeganie roli oraz społeczny wizerunek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

W społeczeństwie polskim istnieje przekonanie o istnieniu instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u. W 2024 roku na pytanie: „Czy są jakieś instytucje, które gwarantują odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u w Polsce?”, twierdząco odpowiedziało 26% ankietowanych. To istotnie mniej niż w 2020 roku oraz wyraźnie mniej niż w latach 2014–2019. Porównanie w czasie odpowiedzi utrudnia dokonane w 2020 r. zmiana treści pytania „Czy są jakieś instytucje, które gwarantują odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku w Polsce?” poprzez uzupełnienie o „lub SKOK-u”. W 2024 r. jedna czwarta badanych odpowiadała twierdząco na tak postawione pytanie (wykres 4).

Wykres 4. Przekonanie o istnieniu instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku w latach 2013–2021 oraz w 2024 r. Odsetek odpowiedzi „Tak”, N = 1000 respondentów



Źródło: Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, op. cit.

Jednocześnie podobny odsetek posiadał lokaty terminowe, bieżące lub rachunki oszczędnościowe, na których utrzymywał pieniądze w bankach. Warto dodać, że ubankowienie społeczeństwa wynosi 96%, a klienci banków nie traktują środków na rachunkach bieżących jako oszczędności. Biorąc pod uwagę wysoką ocenę bezpieczeństwa ulokowanych środków (78%), niski odsetek badanych wskazujących na istnienie instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy wskazuje na znaczące braki kompetencyjne po stronie klientów banków w zakresie zasad lokowania środków finansowych. Innym obrazem tego zjawiska jest brak potrzeby posiadania przez klientów wiedzy operacyjnej o zasadach gwarantowania depozytów w kontekście silnego przekonania, że po pierwsze bankructwo jest bardzo mało prawdopodobne, a po drugie, nawet jeśli do niego dojdzie, „system” zareaguje prawidłowo i pieniądze zostaną odzyskane.

W grupie osób, które deklarują istnienie instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u, 62% respondentów samodzielnie wskazuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny, a kolejne 11% posługuje się nazwą skróconą BFG (wykres 5).

Oznacza to, że jeśli klient banku wie o istnieniu instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy, to prawidłowo przywołuje nazwę podmiotu. Jednak pozostali, czyli około 27% z grupy, która ma przekonanie o istnieniu instytucji gwarantującej depozyty, udzielają odpowiedzi błędnej. Jednocześnie, analizując udzielone odpowiedzi, badani wskazują na instytucje odrywające ważną rolę w kształtowaniu stabilności i bezpieczeństwa funkcjonowania rynku bankowego w Polsce, a to wprost odnosi się do tzw. zaufania instrumentalnego do instytucjonalnego wymiaru rynku bankowego.

Wykres 5. Znajomość spontaniczna instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u w Polsce w 2024 r. N = 258 respondentów¹²



Źródło: *Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, op. cit.

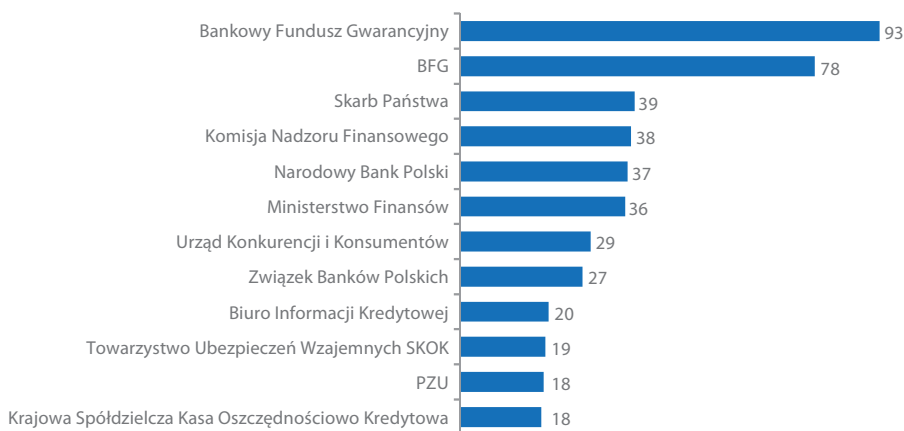
Potwierdzenie tzw. zaufania instrumentalnego do instytucjonalnego wymiaru rynku bankowego znajduje wyraz w odpowiedziach na pytanie o tzw. wspomaganą znajomość instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów (wykres 6).

W tym przypadku dominuje odsetek wskazań na Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz na skrót nazwy: BFG. Uwagę zwracają także wysokie odsetki wskazań na inne podmioty, w tym pozostałe instytucje sieci bezpieczeństwa, które wskazywane są jako kolejne po BFG podmioty gwarantujące odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów. Z jednej strony jest to niewiedza klientów, ale z drugiej jest i przekonanie o istnieniu podmiotów, które w razie wystąpienia sytuacji krytycznej, będą w naturalny sposób zaangażowane w proces odzyskiwania ich pieniędzy. Warstwa oczekiwań normatywnych, o których wspomniano przy hierarchicznym modelu zaufania, stanowi dobry opis zjawiska uogólnionego przypisywania odpowiedzialności instytucjom sieci bezpie-

¹² Pytanie zadane grupie respondentów twierdząco odpowiadających na pytanie o istnienie instytucji gwarantującej depozyty ludności z bankach. Znajomość spontaniczna, pytanie otwarte: Jakie zna Pan(i) instytucje gwarantujące odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u w Polsce? Odpowiedzi w grupie osób, które wskazały, że istnieje instytucja gwarantująca odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów.

czeństwa. Jednocześnie klienci nie wymagają od siebie operacyjnej znajomości zasad działania rynku bankowego w zakresie kształtowania stabilności i bezpieczeństwa. Można stwierdzić, że klientów interesuje tylko efekt finalny, któremu towarzyszy przekonanie, że system zareaguje odpowiednio, a środki ulokowane w bankach są bezpieczne.

Wykres 6. Znajomość wspomagana instytucji gwarantującej odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u w Polsce w 2024 r. N = 258 respondentów¹³

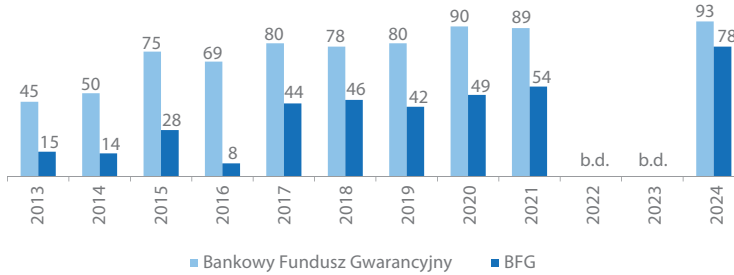


Źródło: *Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, op. cit.

Na przestrzeni minionej dekady wzrósł poziom znajomości wspomaganej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz skrótu BFG (wykres 7). Niemal wszyscy badani z grupy respondentów twierdząco odpowiadających na pytanie o istnienie instytucji gwarantującej depozyty ludności w bankach, potwierdza, że tą instytucją jest BFG (26% ankietowanych). W świetle wyników badań znajomości spontanicznej na tej samej grupie oznacza to, że na poziomie „głębszej świadomości” jest prawidłowo identyfikowany podmiot odpowiedzialny za gwarantowanie środków osób indywidualnych. W stosunku do okresu sprzed dekady jest to dwukrotny wzrost.

¹³ Znajomość wspomagana oznacza odczytanie listy podmiotów i uzyskanie potwierdzenia lub zaprzeczenia na zadane pytanie. Pytanie zadane grupie respondentów twierdząco odpowiadających na pytanie o istnienie instytucji gwarantującej depozyty ludności z bankach. Pytanie: Jakież zna Pan(i) instytucje gwarantujące odzyskanie pieniędzy indywidualnych klientów w przypadku bankructwa banku lub SKOK-u w Polsce? Odpowiedzi: Tak lub Nie.

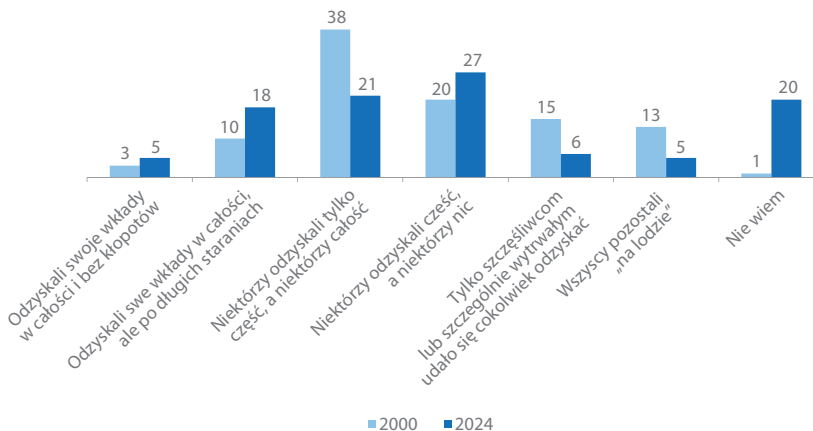
Wykres 7. Znajomość wspomagana instytucji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz nazwy BFG w latach 2013–2021 oraz w 2024 r. grupie respondentów twierdząco odpowiadających na pytanie o istnienie instytucji gwarantujące depozyty ludności z bankach



Źródło: Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, op. cit.

W społecznej świadomości coraz bardziej odległe są zasłyszane informacje o bankach, które zbankrutowały w ostatnich latach. W 2000 roku 19% ankietowanych słyszało o jakichkolwiek bankach w Polsce, które w ciągu ostatnich lat zbankrutowały, jednak w roku 2024 było to 9% ankietowanych. Marginalny kontakt z tego typu doniesieniami sprawia, że w naturalny sposób zagadnienia bezpieczeństwa depozytów nie stanowią przedmiotu bieżącego zainteresowania klientów banków. Tym bardziej, że w społecznej ocenie losów klientów banków, które zbankrutowały, dominuje przekonanie, że w większości odzyskali swoje wkłady (wykres 8). W porównaniu do okresu sprzed niemal trzech

Wykres 8. Ocena losów klientów banków, które zbankrutowały, w grupie osób, które słyszały o bankructwie banku

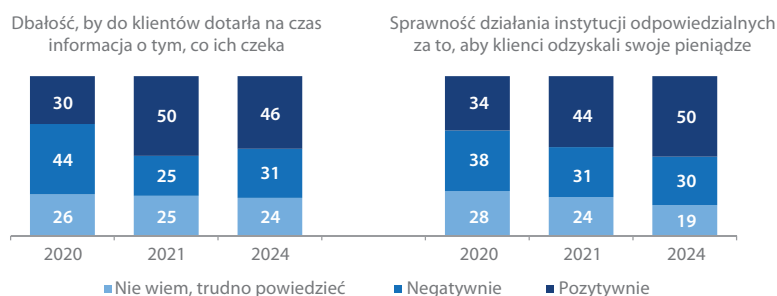


Źródło: Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, op. cit.

dekad, wyraźnie spadł odsetek wskazań, że wszyscy „pozostali na lodzie” oraz „tylko szczęśliwcom udało się cokolwiek odzyskać”. Wyraźnie wzrósł natomiast odsetek odpowiedzi „nie wiem”.

W grupie osób, które słyszały o bankructwie banku, ocena działań BFG poprawiła się w okresie minionych czterech lat (wykres 9). W roku 2024 połowa badanych pozytywnie ocenia sprawność działania instytucji odpowiedzialnych za to, aby klienci odzyskali swoje pieniądze, a przeciwnego zdania jest 30% badanych. Jednak w stosunku do odczytu z 2020 roku, ocena ta jest zdecydowanie bardziej pozytywna. Podobna tendencja jest obserwowana w wymiarze dbałości, by do klientów dotarła na czas informacja o tym, co ich czeka.

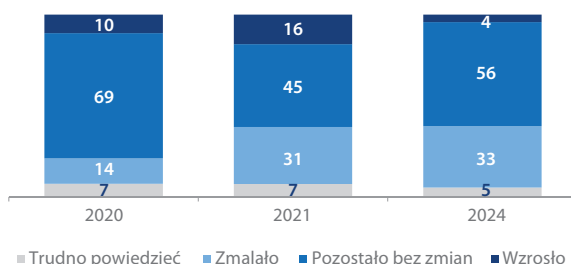
Wykres 9. Ocena działań BFG, w związku z upadłością banku/ów w grupie osób, które słyszały o bankructwie banku



Źródło: Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, op. cit.

Niezależnie od dbałości o klientów banków czy też sprawności działania instytucji odpowiedzialnych za to, aby klienci odzyskali swoje pieniądze, incydent związany z upadłością banku lub jego przymusową restrukturyzacją negatywnie wpływa na ocenę sektora bankowego oraz poziom zaufania. Przykładem takiej sytuacji jest społeczna ocena zmian zaufania do sektora bankowego wskutek upadłości banku i sposobu rozwiązania tego problemu przez instytucje sektorowe. W roku 2024 taki incydent i sposób jego rozwiązania przez instytucje sektorowe wpłynął negatywnie na ocenę zaufania do sektora bankowego (33%), pozytywnie (4%), a w 56% nie miał wpływu (wykres 10). Statystyka ta wskazuje, że niezależnie od sposobu rozwiązania problemu upadłego banku, już sam fakt zaistnienia takiej sytuacji silnie uderza w fundament normatywnych uwarunkowań zaufania do sektora bankowego.

Wykres 10. Wpływ sposobu rozwiązania problemu banku, który upadł na zaufanie do sektora bankowego w grupie osób, które słyszały o bankructwie banku¹⁴



Źródło: Badanie reputacyjne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, op. cit.

Negatywny wpływ upadłości banku na zaufanie warunkowany jest w dużym stopniu efektem zaskoczenia oraz przekonaniem, że prawdopodobieństwo upadłości banku jest bardzo małe. Argumentem ku temu jest fakt, że społeczne zaufanie do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest wysokie i stabilne od lat. W 2024 r. 50% badanych miało zaufanie do BFG (podobnie jak w roku 2000). Wyższy poziom zaufania notuje jedynie NBP (61%), dla porównania 59% respondentów ma ogólnie zaufanie do banków działających w Polsce, a 78% do banku, z którego korzysta. Wysoki poziom zaufania wobec BFG jest społecznym świadectwem prawidłowego wypełniania ustawowych zadań oraz uprawnień posiadanych przez ten podmiot.

BFG posiada uprawnienia do przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji banków i SKOK-ów. Proces ten przeprowadza w sytuacji, w której bankructwo banku byłoby zagrożeniem dla gospodarki, innych banków lub jego klientów. Stratami finansowymi powstałymi w banku, BFG obciąża jego właścicieli. W 2024 r. 60% ankietowanych oceniło dobrze możliwość przeprowadzania przez BFG przymusowej restrukturyzacji banków i SKOK-ów, które są w złej kondycji finansowej. Przeciwnego zdania było 18%, a nie miało zdania na ten temat 24% badanych. W porównaniu do odczytu z roku 2019, wzrosła społeczna akceptacja dla uprawnień przymusowej restrukturyzacji¹⁵. W społecznej percepcji BFG posiada pożądane uprawnienia wykonawcze,

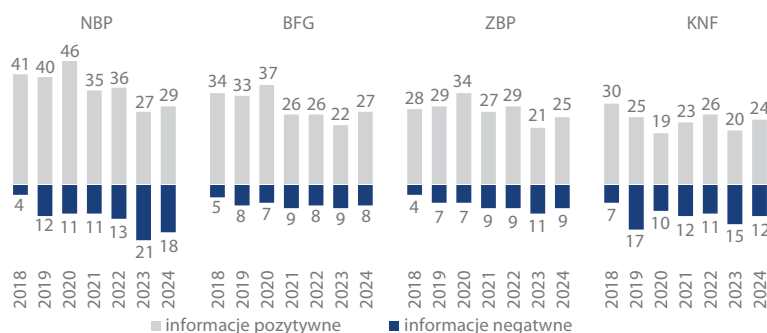
¹⁴ Pytanie: Czy po całej historii z bankiem/bankami, który/które upadł/upadły i sposobie rozwiązania tego problemu przez sektor bankowy Pana(i) zaufanie do polskiego systemu bankowego...?

¹⁵ W 2019 r. 48% badanych oceniło, że to dobrze, że BFG ma możliwość przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji banków i SKOK-ów, które są w złej kondycji finansowej.

których rezultaty oczekiwane są jako pozytywne dla klientów banków bez konieczności dogłębnego rozumienia zasad posiadanych przez BFG uprawnień. W roku 2024 zaledwie 3% badanych miało wiedzę na temat przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych, 24% słyszało o tym, ale nic więcej nie wiedziało, kolejne 19% zupełnie nie wiedziało, co to jest, a pozostałe 55% nigdy wcześniej nie słyszało o przymusowej restrukturyzacji banku zagrożonego upadłością.

Wysoki poziom społecznej akceptacji posiadanych przez BFG uprawnień, a także wysoki poziom zaufania odnosi się wprost do roli, jaką BFG odgrywa w kształtowaniu normatywnej strony funkcjonowania rynku bankowego w Polsce. To świadectwo społecznej legitymizacji dla działań BFG mających na celu zapobieganie stratom społecznym, ekonomicznym, reputacyjnym, do których mogłoby dojść wskutek niekontrolowanej upadłości banku.

Wykres 11. Kontakt z informacjami o bankach, źródłem których były instytucje sektorowe w latach 2018–2024



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2024 r.*, op. cit.

Respondenci najczęściej spotykali się z informacjami, których źródłem są banki. Jednak wśród innych podmiotów sektorowych kluczową rolę jako źródło informacji o bankach odgrywa NBP. Nieco niższą ekspozycję posiadają BFG, ZBP i KNF (wykres 11). Są to podmioty kształtujące, ale także legitymizujące, bezpieczeństwo normatywne sektora bankowego. Podmioty legitymizujące opinie o bankach odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu opinii w okresach narastania niepewności. Stanowisko zajmowane przez podmioty sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce znacząco wpływa na wyciszenie

lub podsycanie niepewności, która wpływa na zaufanie do banków. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest drugim po NBP podmiotem rynku bankowego w Polsce pod względem kontaktu klientów banków z informacjami na temat banków. W 2024 roku 35% badanych zetknęło się z informacjami na temat banków, których źródło było przypisywane BFG, z czego 27% miało styczność z informacjami pozytywnymi, a 8% z informacjami negatywnymi. Warto dodać, że BFG pod względem ważności informacji o bankach przekazywanych społeczeństwu zajmuje czołową pozycję wśród instytucji sektorowych, a sentyment tych informacji w społecznym odbiorze w zdecydowanej większości jest pozytywny.

Badając doświadczenia indywidualnych klientów z bankami, rysuje się obraz przechodzenia i osiągania przez banki kolejnych etapów rozwoju relacji z klientami oraz stawiania względem siebie nowych oczekiwań. Świadczą o tym zarówno liczne słowa uznania, jak i krytyka kierowana pod adresem banków przez ich własnych klientów. Przed bankami klienci stawiają jednak nowe, wyższe, a co ważniejsze, inne niż dotychczas oczekiwania. Od wymagań normatywnych (bezpieczeństwo) i efektywnościowych (obsługa, oferta) klienci przechodzą do coraz częściej stawianych oczekiwań aksjologicznych (odwołujących się do wartości instytucji zaufania publicznego), czy wręcz altruistycznych. Niezmiennie jednak fundamentem oceny banków jest odpowiedź instytucji sektorowych na normatywne oczekiwania stawiane przed bankami oraz samymi instytucjami sieci bezpieczeństwa.

Opracowanie: Marcin Idzik

PRZESŁANKI I ZAŁOŻENIA REFORMY SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

*Czekanie na kryzys,
a następnie wdrażanie środków ad hoc
nie jest wystarczające*

M. King

Przez wiele lat upadki banków i paniki bankowe traktowane były jako naturalne procesy w bankowości¹. Jednak niedawne kryzysy systemowe, a zwłaszcza globalny kryzys z 2008 roku i ostatnio obserwowany w USA (2023 r.), zwróciły uwagę na ryzyko szybkiego wzrostu wartości depozytów przekraczających poziom gwarancji oraz na ryzyko dopasowania struktury aktywów i pasywów. Doświadczenia amerykańskie z 2023 r. nie wzbudziły natychmiastowych obaw w UE, ze względu na odmienną charakterystykę deponentów i inne wymogi dotyczące płynności². Komisja Europejska (KE) podjęła jednak temat, jak skutecznie zarządzać potencjalnym kryzysem banków średniej wielkości, które są zbyt duże, aby podlegać likwidacji, a jed-

¹ V. Beker, *Is the financial system prepared for a new financial crisis?*, [w:] *Economic and Social Development (Book of Proceedings)*, 40th International Scientific Conference on Economic and Social Development, red. V. Beker, A. Lackovic, G. Pavelin, Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, Buenos Aires 2019.

² A. Enria, *The CMDI package: a vital building block to improve our crisis management framework*, SRB-ECB CMDI Seminar, Brussels, 16.10.2023, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp231016~7ae0e9d643.en.html?ref=blog.grand.io> (dostęp 22.04.2025).

nocześnie zbyt małe do emitowania wystarczającego wolumenu papierów dłużnych podlegających umorzeniu w procesach przymusowej restrukturyzacji³. Upadłości amerykańskich banków w marcu 2023 r. wywołały refleksję nad potrzebą reformy systemów gwarantowania depozytów i opracowania zmodyfikowanych ram zarządzania kryzysowego oraz gwarantowania depozytów, zarówno w USA, jak i w UE⁴. Już 18 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska opublikowała Komunikat w sprawie przeglądu ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów jako kolejnego kroku w kierunku dokończenia tworzenia unii bankowej⁵. Celem tej reformy jest wzmocnienie instrumentarium zarządzania bankami znajdującymi się w trudnej sytuacji, w szczególności małymi i średnimi. Komisja podkreśliła, że sektor bankowy UE jest dobrze skapitalizowany, wysoce płynny i rygorystycznie nadzorowany, a ponadto okazał się odporny dzięki regulacjom uchwalonym po globalnym kryzysie finansowym 2008–2009 (GFC). Niemniej, o ile dyrektywa ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD) rozwiązała problem restrukturyzacji dużych banków, wiele średnich i małych banków poddanych zostało sanacji poza ramami tej dyrektywy, wykorzystując w tym celu pieniądze podatników zamiast wewnętrznych zasobów banków (instrument *bail-in*) lub zasobów sieci bezpieczeństwa finansowanych przez sektor bankowy, np. spółdzielcze systemy ochrony (ang. *institutional protection scheme* – IPS).

Rodzaje systemów gwarancji depozytów i ich wkład w stabilność finansową

Banki odgrywają kluczową rolę w globalnej gospodarce, ale stoją przed szeregiem wyzwań, związanych z ryzykiem płynności, kredytowym, rynkowym

³ F. Restoy, *The quest for deposit stability*, EFDI International Conference, Budapest, Hungary, 25 May 2023, <https://www.bis.org/speeches/sp230525.htm> (dostęp 22.04.2025); BIS, *Report on banking turmoil*, BCBS, Bazylea 2023, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d555.pdf> (dostęp 22.04.2025).

⁴ V. Acharya, M. Richardson, K. Schoenholtz, B. Tuckman, *SVB and Beyond: The Banking Stress of 2023*, CEPR, London 2023, <https://cepr.org/publications/books-and-reports/svb-and-beyond-banking-stress-2023> (dostęp 22.04.2025).

⁵ EC, *Impact Assessment Report*, SWD (2023) 225, April 18, 2023, https://www.astrid-online.it/static/upload/2304/230418-impact-assessment_en.pdf (dostęp 22.04.2025).

i operacyjnym, a także nowymi ryzykami, takimi jak zagrożenia cybernetyczne, zmiany klimatu i niestabilność geopolityczna⁶. Ponadto stabilność systemów bankowych opiera się na zaufaniu deponentów, dlatego aby wzmacniać zaufanie i poczucie bezpieczeństwa deponentów nie tylko ustanawia się regulacje ostrożnościowe i instrumentarium nadzoru bankowego, lecz także instytucje gwarantujące. Systemy gwarantowania depozytów (ang. *Deposit Guarantee Schemes* – DGS) zazwyczaj spełniają trzy główne funkcje: chronią deponentów, ograniczają możliwość systemowego upadku banku i minimalizują koszty ponoszone przez podatników w przypadku upadłości banku⁷. Laureaci Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2022 r., Ben Bernanke, Douglas Diamond i Philip Dybvig, badali przyczyny i konsekwencje paniki bankowej. Opierając się na tradycyjnym modelu paniki bankowej wykazali, że banki są z natury niestabilne, ponieważ są odpowiedzialne za długoterminowe kontrakty (np. kredyty hipoteczne, korporacyjne kredyty inwestycyjne), a jednocześnie mają krótkoterminowe źródła finansowania (np. depozyty, niezabezpieczone papiery wartościowe, umowy odkupu), co czyni je podatnymi na panikę, podczas której dostawcy krótkoterminowego finansowania zmieniają swe preferencje lub tracą zaufanie i wycofują swoje środki w pośpiechu⁸. W takich okolicznościach gwarantowanie depozytów jest jednym z podstawowych sposobów mitygowania paniki deponentów lub łagodzenia skutków niewypłacalności banków. Zaufanie deponentów zdobywa się w długim procesie, natomiast traci się je bardzo szybko i często nieproporcjonalnie do rzeczywistego zagrożenia, a niekiedy nawet – jak wynika z doświadczeń – z powodu nieprawdziwych informacji lub ich błędnej interpretacji. Z polskiej praktyki można przytoczyć przykłady mini-paniki w oddziałach WBK SA wywołanej na skutek wadliwej interpretacji medialnych wiadomości. Podobnie panikę w oddziałach Pierwszego Komercyjnego Banku w Lublinie spowodowała informacja, że główny udziałowiec tego banku, obywatel USA, jest ścigany przez tamtejsze organy za przestępstwa

⁶ N. Abidi, B. Buchetti, S. Crosetti, I. Miquel-Flores, *Why Do Banks Fail and What to Do About It. The Role of Risk Management, Governance, Accounting, and More*, Springer 2024.

⁷ Center for Economic Policy Research, *Options and national discretions under the Deposit Guarantee Scheme Directive and their treatment in the context of a European Deposit Insurance Scheme*, November 2019, https://finance.ec.europa.eu/system/files/2019-11/191106-study-edis-executive-summary_en.pdf (dostęp 22.04.2025).

⁸ D. Diamond, P. Dybvig, *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*, „Journal of Political Economy” 1983, Vol. 91/3.

finansowe. Natomiast jest wiele dowodów empirycznych, że dobrze funkcjonujący system gwarancyjny może skutecznie uspokoić panikę⁹, choć wiąże się to z bezpośrednimi kosztami finansowymi dla banków, a jednocześnie zmniejszeniem motywacji deponentów do monitorowania sytuacji banków i kreowaniem pokusy nadużycia¹⁰. Z badań nad wpływem gwarantowania depozytów na stabilność finansową wynika, że efekt netto zależy często od kontekstu instytucjonalnego, w którym działają systemy gwarancyjne, zwłaszcza dla mitygowania hazardu moralnego czy pokusy nadużycia¹¹.

Poszczególne systemy gwarancyjne różnią się pod względem statusu prawnego, usytuowania w sieci bezpieczeństwa i zakresu posiadanego mandatu¹². Większość systemów gwarancyjnych stosuje gwarancje ograniczone co do wartości środków na rachunku lub rachunkach w danym banku. Są kraje, w których występuje tylko jedna ustawowa instytucja gwarancyjna (DGS), ale są też przypadki segmentacji takich instytucji, np. dedykowanie ich tylko spółdzielczym instytucjom kredytowym. Nawet w krajach UE występuje zróżnicowanie w tym zakresie, np. w Niemczech działają cztery DGS, po dwa w Austrii, na Cyprze, we Włoszech, na Litwie i w Portugalii. Można też wskazać system dwupoziomowy, który obowiązuje w Polsce po utworzeniu spółdzielczych systemów ochrony dla banków zrzeszonych w Spółdzielczej Grupie Bankowej i Banku Polskiej Spółdzielczości.

Gwarantowanie depozytów jest finansowane co do zasady ze składek wnoszonych przez banki lub instytucje członkowskie, które zasilają fundusz gwarantowania depozytów. Alternatywne rozwiązanie to tworzenie tzw. funduszu ochrony środków gwarantowanych, które są ulokowane w łatwo zbywalnych papierach wartościowych utrzymywanych przez banki – a w razie wezwania organu instytucji gwarancyjnej – są one wnoszone w odpowiedniej części

⁹ E. Kulińska-Sadłocha, G. Kotliński, *Zaufanie jako element rozwoju nowego systemu bankowego w Polsce*, w: *Stabilizowanie sektora bankowego w okresie kryzysu*, red. A. Janc, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2010.

¹⁰ D. Anginer, A. Demirgüç-Kunt, M. Zhu, *How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis*, „Journal of Banking & Finance” 2024, Vol. 48.

¹¹ P. Wruuck, *Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective*, Deutsche Bank Research, 19.12.2014, https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000451957/Deposit_guarantee_reform_in_Europe%3A_A_systemic_per.pdf?undefined&reaload=kMgQ1~pBWdA5Z1ifeGLMNT~q~cqQ3iEkXZkyUnMtHZ6vM24QLsySgIMKVznFcsHv (dostęp 22.04.2025).

¹² J. Pruski, J. Szambelańczyk, *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4(5).

do kwoty koniecznej na wypłaty depozytów deponentom upadłego banku. Przy czym kluczowe znaczenie dla zaufania do systemu ma okres niedostępności wkładu, który od lat 90. XX wieku ulegał wielokrotnie skracaniu. Mandaty instytucji gwarancyjnych wahają się od wąsko zdefiniowanego „pay-box” (wypłata kwot gwarantowanych), do szerokiego zakresu kompetencji, w modelach takich jak „paybox plus” (wsparcie finansowe), minimalizator strat (wybór najmniej kosztownych strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) i minimalizator ryzyka (kompleksowe funkcje obejmujące ocenę ryzyka, pełny zestaw uprawnień w zakresie wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w niektórych przypadkach obowiązki w zakresie nadzoru ostrożnościowego)¹³.

W krajach UE rozwiązania w zakresie zarządzania upadłościami banków zostały zharmonizowane w ograniczonym zakresie. Najważniejszym narzędziem, jakim dysponują systemy gwarancji depozytów w UE, jest wypłata depozytów zgodnie z postanowieniami dyrektywy oraz jej implementacji do ustawodawstwa krajowego. DGS staje się wówczas zazwyczaj wierzycielem w postępowaniu upadłościowym i może odzyskać część lub całość wypłacalnych środków, w zależności od jego pozycji w hierarchii wierzycieli i skali odzysku z masy upadłości. To, czy systemy gwarancji depozytów mogą próbować zapobiegać upadłości banków lub chronić dostęp do depozytów w przypadku niewypłacalności za pomocą środków innych niż wypłaty, pozostaje w gestii państw członkowskich. Do 2020 r. dziewięć z 27 państw członkowskich UE wdrożyło rozwiązania zapobiegające upadłości, a 12 państw członkowskich (w tym Polska) zezwoliło systemom gwarancji depozytów na wdrażanie środków alternatywnych¹⁴, pod warunkiem, że systemowe koszty takiego rozwiązania będą nie wyższe od kosztu netto wypłaty depozytów gwarantowanych.

W świetle regulacji unijnych, rozwiązaniem alternatywnym do wypłaty depozytów gwarantowanych jest restrukturyzacja lub uporządkowana likwidacja banku zagrożonego niewypłacalnością – w ostatnim przypadku po spełnieniu wymogu testu interesu publicznego. Oznacza to, że postępowawa-

¹³ IADI, *The 2023 banking turmoil and deposit insurance systems. Potential implications and emerging policy issues*, December 2023, https://www.iadi.org/uploads/IADI_2023_Potential_implications_and_emerging_policy_issues_for_DI_.pdf (dostęp 22.04.2025).

¹⁴ J. Eule, W. Kastelein, E. Sala, *Protecting depositors and saving money*, „European Central Bank Occasional Paper Series” 2023, nr 308.

nie naprawcze jest formalnie dostępne tylko dla niewielkiego grona banków. Niedawne przypadki niewypłacalności banków w Europie podkreślają fakt, że wypłaty dla deponentów są bardzo kosztowne dla systemów gwarancyjnych (tabela 1). W krajach unii bankowej 261 banków, grup bankowych lub spółek zależnych mogłoby w przypadku ogłoszenia upadłości każdego z tych podmiotów wyczerpać środki krajowych DGS na wypłaty depozytów gwarantowanych¹⁵.

Tabela 1. Przykłady likwidacji banków i ich koszty dla DGS-ów

Bank	Systemowe znaczenie	Kraj	Lata	Wartość depozytów gwarantowanych [euro]	% funduszy DGS
ABLV Bank	SI	Łotwa	2018	480 mln	312
Commerzbank Mattersburg	LSI	Austria	2020	490 mln	72
Greensill Bank	LSI	Niemcy	2021	1100 mln	31
Sberbank	SI	Austria	2022	931 mln	211

SI – systemowo ważny bank

LSI – mniej systemowo ważny bank

Źródło: J. Eule i in., op. cit.

W następstwie kryzysu finansowego z lat 2008–2009 i kryzysu zadłużenia w strefie euro (2010–2012), Unia Europejska przyspieszyła integrację finansową poprzez utworzenie unii bankowej jako instytucjonalnej reakcji na kryzys, zgodnie z postulatem w Kluczowych Atrybutach Skutecznych Systemów Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Instytucji Finansowych Rady Stabilności Finansowej¹⁶. Projekt ustanawiał ramy dla nadzoru, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz finansowania banków w państwach członkowskich. W 2015 r., w ramach tzw. III filaru, Komisja Europejska przedstawiła propozycję utworzenia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (ang. *European Deposit Insurance Scheme* – EDIS) i powiązanego funduszu gwarantowania depozytów (ang. *Deposit Insurance Fund* – DIF), który miał zastąpić krajowe systemy gwarancyjne. System ten ze wspólnymi

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 October 2014, https://www.fsb.org/uploads/r_141015.pdf (dostęp 23.04.2025).

zasobami finansowymi i wspólną odpowiedzialnością miałby większy potencjał interwencji niż samodzielne krajowe DGS¹⁷. Jednak z powodu braku wspólnego stanowiska i podnoszonych kontrowersji co do takiego rozwiązania, III filar nie został wdrożony¹⁸, a ochrona deponentów w UE pozostaje na poziomie krajowym. Systemy gwarancji depozytów w UE są zharmonizowane głównie pod względem poziomu gwarancji na poziomie równowartości 100 000 euro ze zdefiniowanymi wyjątkami. Dyrektywa 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów zezwala również na wyłączenie niektórych podmiotów z gwarancji (np. instytucje finansowe, instytucje publiczne, duzi akcjonariusze i członkowie kierownictwa banku) lub wybranych rodzajów pasywów.

Obecnie systemy gwarantowania depozytów w krajach UE są istotnie zróżnicowane pod względem modelu finansowania, wyposażenia kapitałowego w stosunku do wartości gwarantowanych depozytów czy docelowego poziomu tego wskaźnika, a także dostępności dodatkowych form finansowania w postaci linii kredytowych z banku centralnego lub rządu (tabela 2).

Znaczne zróżnicowanie cechuje udział depozytów gwarantowanych w całkowitym portfelu depozytów w poszczególnych krajowych sektorach bankowych. Na koniec 2023 r. najniższy poziom miał Luksemburg, gdzie depozyty gwarantowane przez DGS stanowiły odpowiednio 4,7% depozytów ogółem i 21,54% depozytów sektora niefinansowego. Z kolei najwyższy udział depozytów gwarantowanych w depozytach gospodarstw domowych i przedsiębiorstw zaobserwowano w Polsce, z wartością przekraczającą 75% (przy średniej ważonej dla UE wynoszącej 42,9% i średniej arytmetycznej wynoszącej 52,9%)¹⁹.

¹⁷ E. Avgouleas, R. Ayadi, M. Bodellini, G. Ferri, R. Lastra, *Reform of the CMDI framework that supports completion of the Banking Union*, European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union 2023; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741516/IPOI_IDA\(2023\)741516_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741516/IPOI_IDA(2023)741516_EN.pdf) (dostęp 22.04.2025); W.P. De Groen, *The Banking Union: Supervision and Crisis Management*, w: *The Cambridge Handbook of European Monetary, Economic and Financial Integration*, red. D. Adamski, F. Amtenbrink, J. de Haan, Cambridge University Press, Cambridge 2023.

¹⁸ E. Avgouleas, R. Ayadi, M. Bodellini, G. Ferri, R. Lastra, *Reform of the CMDI framework that supports completion of the Banking Union*, op. cit.

¹⁹ K. Kil, E. Miklaszewska, *The impact of deposit guarantee schemes on bank stability – the experience of periods of systemic instability*, „Bezpieczny Bank” 2025, nr 1 (98).

Tabela 2. Charakterystyki systemów gwarantowania depozytów w krajach UE (stan na koniec 2023 r.)

Kraj	Wskaźnik docelowy (%)	Model	Linia kredytowa z banku centralnego	Rządowa linia kredytowa
Francja	0,50	Ex ante	Nie	Nie
Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Niemcy, Grecja, Litwa, Portugalia, Słowacja, Hiszpania	0,80	Ex ante	Nie	Nie
Łotwa, Szwecja	0,80	Ex ante	Nie	Tak
Węgry	0,80	Ex ante	Tak	Nie
Austria, Włochy, Holandia	0,80	Ex post	Nie	Nie
Słowenia	0,80	Ex post	Nie	Tak
Irlandia	0,80	Mieszany	Tak	Tak
Bułgaria	1,00	Ex ante	Nie	Nie
Malta	1,30	Ex ante	Nie	Nie
Polska	1,60	Mieszany	Tak	Tak
Luksemburg	1,60	Ex post	Nie	Nie
Estonia	1,66	Ex ante	Nie	Nie
Belgia	1,80	Ex ante	Nie	Tak
Chorwacja	2,50	Ex ante	Nie	Nie
Rumunia	2,71	Ex ante	Nie	Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy EBA DGS, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-05/a289903c-11c1-4732-a51f-a49e056585b9/Aggregated%20DGSD%20data%202023.xlsx> (dostęp 10.03.2025).

Odporność systemu gwarantowania depozytów w okresach niestabilności systemowej

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego spowodowały opracowanie i przyjęcie szeregu regulacji mających na celu zwiększenie poziomu kapitałów banków, zakresu działania nadzoru bankowego oraz ochrony prawnej depozytów²⁰. Od czasu globalnego kryzysu finansowego w UE rozszerzono

²⁰ N. J. Lenihan, *How has the EU protected depositors in the financial crisis?* „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2014, Vol. 16.

też zdolności do reagowania na trudności w systemie finansowym. Z kolei kryzys z marca 2023 r. w USA, który dotknął przede wszystkim banki zachodniego wybrzeża: Silicon Valley Bank (SVB), Silvergate Capital (SCB) i w maju First Republic Bank (FRB) oraz Signiture Bank of New York (SBNY), ujawnił inny aspekt potencjalnej niestabilności instytucji kredytowych w środowisku nowoczesnych technologii i dominacji mediów społecznościowych, potęgujących run na depozyty, zwłaszcza wśród deponentów środków przekraczających poziom gwarancyjny (w USA 250 000 USD na deponenta w danym banku). W przypadku SVB dużą grupę klientów stanowiły fundusze inwestycyjne, startupy, instytucje technologiczne i ich bogaci właściciele, co spowodowało, że 89 procent zobowiązań depozytowych banku, w wysokości 172 miliardów dolarów, przekroczyło na koniec 2022 r. maksymalny poziom środków gwarantowanych przez FDIC²¹. Dla porównania – duże nieubezpieczone depozyty stanowiły około 45% wartości bazy depozytowej w USA na koniec 2022 r.²², a w Polsce na podstawie danych BFG szacuje się, że gwarantowanych jest 60–70% depozytów. W SVB w ciągu 2 dni wycofano 85% wszystkich ulokowanych w nim depozytów, co wymusiło zamknięcie banku²³.

W sytuacji zagrożenia stabilności finansowej (tabela 3), amerykańska instytucja gwarancyjna FDIC zdecydowała się skorzystać z narzędzia Systemic Risk Exception, wprowadzonego w 1991 r. (wyjątku związanego z ryzykiem systemowym – SRE), w wyniku czego wszyscy deponenti SVB i Signiture Bank otrzymali pełną (100%) ochronę depozytów do czasu zakończenia sprzedaży banków. Ponadto Rezerwa Federalna (ang. *Federal Reserve System* – Fed) uruchomiła nowe tymczasowe narzędzie – Bank Term Funding Program (od 12 marca 2023 r. do 11 marca 2024 r.), który zapewnił amerykańskim bankom awaryjny dostęp do płynności na korzystnych warunkach²⁴.

²¹ D. French, E. Wang, A. John, *SVB is largest bank failure since 2008 financial crisis*, Reuters, March 11, 2023, <https://www.reuters.com/business/finance/global-markets-banks-wrapup-1-2023-03-10/> (dostęp 23.04.2025).

²² FDIC, *FDIC Options for Deposit Insurance Reform*, May 1 2023, www.fdic.gov/analysis/options-deposit-insurance-reforms (dostęp 23.04.2025).

²³ BIS, *Report on banking turmoil*, op. cit.

²⁴ FIDIC, *FDIC Options for Deposit Insurance Reform*, op. cit.

Tabela 3. Największe upadki banków o depozytach gwarantowanych przez FDIC w USA

Bank	Centrala	Data upadku	Aktywa (mld dol.)
Washington Mutual Bank	Seattle	25.09.2008	307
First Republic Bank	San Francisco	1.05.2023	212
Silicon Valley Bank	Santa Clara	10.03.2023	209
Signature Bank	New York	12.03.2023	110

Źródło: M. Goldberg, K. Kuchar, E. Lowry, *The 7 largest bank failures in US history*, 24.07.2024, www.bankrate.com/banking/largest-bank-failures (dostęp 10.03.2025).

Na 31.12.2023 r. FDIC oszacowała, że całkowity koszt upadłości SVB i SBNY wyniósł 23,6 mld USD, z czego 20,4 mld USD to koszty pokrycia nieubezpieczonych depozytów w ramach procedury SRE²⁵. FDIC odzyskała poniesione koszty, nakładając specjalną opłatę na ubezpieczone instytucje depozytowe. Pozostała kwota wraz z szacowanymi stratami First Republic Bank stanowiła drugą najwyższą roczną stratę w historii FDIC po 2009 roku. Pomimo stosunkowo wysokich kosztów, interwencja instytucji amerykańskiej sieci bezpieczeństwa finansowego, a zwłaszcza wykorzystanie SRE, ograniczyła efekt domina i przyczyniła się do przywrócenia stabilności.

Upadłości banków w 2023 r. wywołały szerszy kryzys zaufania do banków, systemów bankowych i rynków finansowych i na nowo otworzyły debatę nad efektywnością pokryzysowych rozwiązań²⁶. Wiele banków doświadczyło masowego odpływu depozytów wiosną 2023 r., co m.in. doprowadziło do problemów nie tylko banków amerykańskich, lecz także Credit Suisse, który 19 marca został przejęty przez UBS AG²⁷. Transakcje te spowodowały ogromne straty dla akcjonariuszy banków, posiadaczy obligacji bankowych, FDIC oraz zwiększyły ryzyko dla szwajcarskich podatników poprzez gwarancje państwowe. Dla Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii kryzys

²⁵ FDIC, *Bank Find Suite: Bank Failures & Assistance Data*, <https://banks.data.fdic.gov/bankfind-suite/failures> (dostęp 23.04.2025).

²⁶ M. Trapanese, G. Albareto, S. Cardillo, M. Castagna, R. Falconi, G. Pezzullo, L. Serafini, F. Signore, (2024), *The 2023 US banking crises: causes, policy responses, and lessons*, Occasional Papers, Questioni di Economia e Finanza, July 2024, Banca d'Italia, No 870.

²⁷ F. Heider, J. Schlegel, T. Tröger, M. Wahrenburg, *Do "white knights" make excessive profits in bank resolution?* European Parliament, Brussels 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/747875/IPOL_IDA\(2023\)747875_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/747875/IPOL_IDA(2023)747875_EN.pdf) (dostęp 24.04.2025).

z marca 2023 r. był największym kryzysem systemowym od czasu globalnego kryzysu finansowego, a kwestia dużych nieobjętych gwarancjami depozytów stała się „palącym” problemem. Według szacunków IADI takie depozyty na globalnym rynku bankowym stanowią ok. 41% wolumenu depozytów ogółem, a dla krajów G7 i G20 ponad 50%²⁸. Co więcej, innowacje technologiczne i upowszechnienie systemów informatycznych zwiększają w przyspieszonym tempie ryzyko runów na banki, głównie poprzez szybkość rozpowszechniania informacji lub dezinformacji oraz możliwość wypłaty depozytów w systemie on-line. Stąd m.in. FDIC w USA i Komisja Europejska, zaproponowały nowy pakiet reform. W pakiecie FDIC zawarto trzy warianty²⁹:

- zwiększenie obecnego maksymalnego poziomu gwarancji dla deponentów i typów rachunków;
- pełne pokrycie gwarancjami, które może wyeliminować ryzyko destabilizacji banku podczas paniki, ale wiązałoby się ze zwiększonym ryzykiem pokusy nadużycia i koniecznością znacznego zmobilizowania funduszu gwarantowania depozytów;
- selektywny wzrost gwarancji, który zakłada różne poziomy ochrony depozytów dla różnych rodzajów rachunków, w tym wyższy poziom ochrony dla korporacyjnych rachunków depozytowych.

Niektóre raporty wskazują jednak, że wzrost poziomu gwarancji nie przyczyni się znacząco do ograniczenia ryzyka systemowego, nakładając jednocześnie duże obciążenia na sektor bankowy³⁰. Również japońskie doświadczenia z minionych kryzysów dowodzą, że każda zmiana w strukturze systemu gwarancyjnego powoduje odpowiednie zmiany w strukturze bazy depozytowej³¹.

W kwietniu 2023 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek ustawodawczy dotyczący reformy obecnych ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów (CMDI), który jednak koncentrował się głównie na zmianach dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz dostępie do finansowania w ramach systemów gwarancji depozytów³².

²⁸ IADI, *The 2023 banking turmoil and deposit insurance systems*, op. cit.

²⁹ FDIC, *FDIC Options for Deposit Insurance Reform*, op. cit.

³⁰ EBA, *Report on deposit coverage in response to European commission's call for advice*, EBA/Rep/2023/39, December 2023.

³¹ H. Nakaso, *The financial crisis in Japan during the 1990s: how the Bank of Japan responded and the lessons learnt*, „BIS Paper” 2001, nr 6.

³² E. Miklaszewska, *Systemy gwarantowania depozytów a stabilność finansowa w świetle doświadczeń okresów niestabilności systemowej z 2008 i 2023 roku* [w:] *Finanse wobec wyzwań*

Wpływ konsultacji na proponowane kierunki reformy systemu gwarancyjnego w UE

Istniejące ramy zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w UE przewidują zestaw instrumentów, które mogą być odpowiednio stosowane w związku z pogarszaniem sytuacji finansowej banków. Są to przede wszystkim programy naprawcze, środki wczesnej interwencji lub środki zapobiegające upadłości, przewidziane w trzech aktach prawnych: Dyrektywie w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD – 2014/59/UE); Rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR – 2014/806/UE) oraz Dyrektywie w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD – 2014/49/UE). Poza ramami CMDI, krajowe przepisy upadłościowe nadal mają zastosowanie do banków, do których nie ma zastosowania kryterium interesu publicznego jako warunku wdrożenia procedury przymusowej restrukturyzacji³³. Zgodnie z DGSD państwa członkowskie mogą zezwolić krajowym instytucjom gwarancyjnym na zastosowanie innego rozwiązania zapobiegającego upadłości banku niż wypłata depozytów gwarantowanych (np. interwencje zapobiegawcze lub alternatywne) pod warunkiem spełnienia kryterium niższego kosztu. Te rozwiązania mają wiele zalet, pomagając podtrzymać zaufanie deponentów i ogólną stabilność finansową lub łagodzić destrukcyjne skutki fragmentarycznej likwidacji. Na przykład we Włoszech, od czasu ustanowienia dwóch włoskich systemów gwarancji depozytów, 90 z 93 interwencji miało charakter prewencyjny lub alternatywny, a tylko trzy dotyczyły wypłat środków gwarantowanych³⁴.

W kwietniu 2019 r. Komisja Europejska zainicjowała przegląd ram CMDI. W otrzymanych opiniach od interesariuszy krytykowano status środków wczesnej interwencji, natomiast procesy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały ogólnie ocenione pozytywnie. Wskazywano także na konieczność opracowania rozwiązań dostosowanych do specyfiki małych i średnich banków,

nowej gospodarki, red: K. Marchewka-Bartkowiak, K. Waliszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2024; K. Szelać, *The Planned Reforms of the American and European Deposit Insurance Systems: Similarities and Differences*, "Journal of Banking and Financial Economics" 2024, No. 2(22).

³³ T. Huertas, *Reset Required: The Euro-area Crisis Management and Deposit Insurance Framework*, „Journal of Financial Regulation” 2022, No. 8.

³⁴ A. Perrazzelli, *Deposit insurance and crisis management: the current landscape and the way forward*, Central Bank Speech, 79th EXCO Week of the International Association of Deposit Insurers (IADI), 13 June, 2024, <https://www.bis.org/review/r240614g.htm> (dostęp 23.04.2025).

a także opracowania instrumentu wsparcia płynnościowego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zapewnienia zharmonizowanych europejskich ram prawnych dla krajowych postępowań upadłościowych. Dla małych i średnich banków sugerowano zmianę kryteriów oceny interesu publicznego jako warunku uruchomienia restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji oraz bardziej zharmonizowane podejście do stosowania testu najmniejszych kosztów³⁵. Krytyczne opinie koncentrowały się na rozbieżnościach w krajowej ochronie deponentów w państwach członkowskich i niewystarczających środkach krajowych DGS w przypadku dużego szoku finansowego. Jeśli chodzi o zakres ochrony, głównym problemem była rozbieżność w pokryciu tymczasowych wysokich sald³⁶, które są również chronione w ramach DGSD. Inna ważna kwestia dotyczyła wyraźnego rozgraniczenia między pomocą finansową państwa a pomocą realizowaną z funduszy DGS³⁷.

Wnioski z kolejnej rundy konsultacji Komisja Europejska opublikowała w 2023 roku. W większości opinii opowiadano się za wyższym poziomem ochrony tymczasowych wysokich sald depozytów wynikających z transakcji powiązanych z ważnymi wydarzeniami życiowymi deponenta oraz z rozwiązaniami, które mogą ułatwić korzystanie z systemów gwarantowania depozytów w sytuacjach kryzysowych, a nie tylko w sytuacjach obowiązku wypłaty środków gwarantowanych³⁸. Organizacje konsumenckie i banki oszczędnościowe postulowały, aby depozyty władz publicznych i lokalnych

³⁵ E. Avgouleas, R. Ayadi, M. Bodellini, G. Ferri, R. Lastra, *Reform of the CMDI framework that supports completion*, op. cit.

³⁶ Tymczasowe wysokie salda należy rozumieć jako środki na rachunkach bankowych przekraczające podstawowy limit gwarancyjny 100 000 euro, które są wynikiem wyjątkowych zdarzeń życiowych i są chronione w sposób czasowy i warunkowy.

³⁷ W szczególności chodziło o ocenę KE, czy interwencja włoskiego DGS w celu pokrycia ujemnego kapitału własnego małego banku Tercas i udzielenie mu pewnych gwarancji była niezgodną z prawem pomocą państwa. Jednak Sąd Unii Europejskiej stwierdził nieważność decyzji Komisji, podnosząc, że DGS jest finansowany ze składek banków, a nie przez państwo włoskie. Zob. EC, *Impact Assessment Report*, op. cit.

Orzeczenie Sądu UE w sprawie Banku Tercas stanowi ważne rozstrzygnięcie w kwestii poszerzenia pola manewru dla alternatywnych interwencji systemów gwarancji depozytów, zob. A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi, M. Maltese, *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU*, Banca D'Italia, Notes on Financial Stability and Supervision, No. 15, August 2019.

³⁸ EC, *Completing the Banking Union: Reform of the crisis management and deposit insurance framework (CMDI)*, April 2023, https://finance.ec.europa.eu/document/download/f903794e-0b77-4db3-9ec1-07c1bb7f8d3e_en?filename=230418-banking-union-factsheet_en.pdf (dostęp 24.04.2025).

instytucji samorządowych były chronione przez system gwarancji depozytów ze względu na interes publiczny. Do tych postulatów dołączył Europejski Urząd Nadzoru Bankowego³⁹. Z kolei niektóre banki i stowarzyszenia, a także SRF, sprzeciwiały się dodaniu kolejnych podmiotów do systemu ochrony, obawiając się zwiększenia kosztów, w tym wynikających z docelowego poziomu funduszy gwarancyjnych⁴⁰.

W raporcie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority* – EBA) podkreślono, że w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) 96% deponentów jest w pełni objętych gwarancją, a potencjalne zwiększenie poziomu gwarancji nie poprawiłoby znacząco sytuacji⁴¹. Tym bardziej, że pozostałe 4% to podmioty gospodarcze, w założeniu profesjonalści, pomimo tego, że ich depozyty stanowią ponad połowę ogólnej sumy depozytów utrzymywanych w EOG. Udział depozytów w pełni gwarantowanych w depozytach ogółem waha się od 6,3% w Liechtensteinie do 65,8% w Polsce. Odsetek w pełni gwarantowanych depozytów posiadanych przez osoby fizyczne waha się od 10,6% do 85%, natomiast posiadanych przez osoby prawne – od 2% do 18,2%. Według EBA, motywacja do wycofania środków w czasie kryzysu, a tym samym przyczynienia się do runu na banki, nie zależy tylko od poziomu gwarancji, lecz także od innych czynników, w tym behawioralnych. EBA zaproponowała jednak zmianę dyrektywy DGSD rozszerzającą zakres gwarancji na władze publiczne, gdyż w przypadku upadłości instytucji kredytowej i utraty środków przez organy publiczne, może to mieć wpływ na stabilność finansową, zwłaszcza biorąc pod uwagę słabą pozycję niekwalifikujących się depozytów w hierarchii wierzycieli.

W raporcie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board* – ESRB) podkreślono, że depozyty są głównym źródłem finansowania banków, choć ich znaczenie różni się w zależności od państwa członkowskiego (rysunek 1). Banki w niektórych krajach Europy Wschodniej polegały prawie wyłącznie na finansowaniu depozytami, z udziałem na poziomie około 90%, podczas gdy w krajach skandynawskich depozyty stanowiły

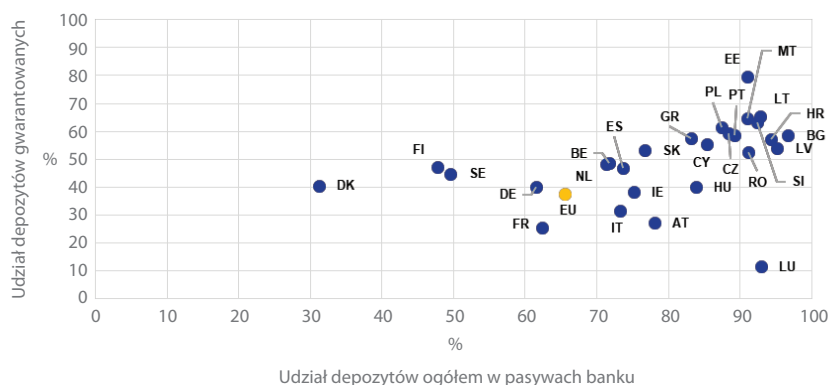
³⁹ EBA, *Report on deposit coverage in response to European commission's call for advice*, op. cit.

⁴⁰ Większość interesariuszy – respondentów badania poparła wprowadzenie EDIS, a jednocześnie pozytywnie oceniła limit ochrony depozytów i proces harmonizacji zasad. Natomiast negatywnie wkład DGS w rozdzielną oraz solidność funduszy DGS-ów. EC, *Impact Assessment Report*, op. cit.

⁴¹ EBA, *Report on deposit coverage in response to European commission's call for advice*, op. cit.

od 32% do 49% całkowitych zobowiązań. Depozyty ubezpieczone stanowiły średnio 37% depozytów ogółem, jednak 92% całkowitej liczby deponentów było całkowicie ubezpieczonych. Raport ESRB podkreśla też, że runy bankowe prawie zawsze wynikają albo ze słabych fundamentów banków, albo strategicznych decyzji deponentów, przy czym rozróżnia „fundamentalne runy” i „spekulacyjne runy”, które w sytuacji koordynacji zachowań deponentów mogą doprowadzić do upadku nawet wypłacalne instytucje kredytowe⁴². Z doświadczeń wynika, że większość runów o znaczeniu systemowym ma charakter hybrydowy, a do zainicjowania lub intensyfikacji runów mogą przyczyniać się systemy szybkich płatności detalicznych, bankowość internetowa i media społecznościowe. Z kolei Europejski Bank Centralny (EBC) w swoim raporcie podkreślił, że umożliwienie DGS-om transferu aktywów i pasywów niewypłacalnego banku zapewnia istotne korzyści – zmniejsza koszty, poprawia ochronę depozytów i zaufanie deponentów⁴³.

Rysunek 1. Udział depozytów gwarantowanych w depozytach ogółem w krajach EOG (oś wertykalna) i udział depozytów w pasywach banków (oś horyzontalna), stan na koniec 2022 r. (w %)



Źródło: T. Beck, V. Ioannidou, E. Perotti, A. Sánchez Serrano, J. Suarez, X. Vives, *Addressing banks' vulnerability to deposit runs: revisiting the facts, arguments and policy options*, European Systemic Risk Board (ESRB), Frankfurt am Main 2024, s. 11.

⁴² T. Beck, V. Ioannidou, E. Perotti, A. Sánchez Serrano, J. Suarez, X. Vives, *Addressing banks' vulnerability to deposit runs: revisiting the facts, arguments and policy options*, European Systemic Risk Board (ESRB), Frankfurt am Main 2024.

⁴³ J. Eule i in., op. cit.

Podobne sugestie i zalecenia przedstawia wiele publikacji naukowych, w szczególności odnosząc się do kwestii pokusy nadużycia⁴⁴ oraz potrzeby elastyczności rozwiązań dostępnych dla organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Na przykład podatnicy mogą odnieść korzyści z tymczasowej nacjonalizacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji, zamiast być zmuszonym do znalezienia nabywcy w bardzo krótkim czasie. Ułatwienie skorzystania z pieniędzy DGS podczas restrukturyzacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji ułatwiłoby spełnienie wymogu 8% umorzonych funduszy, określonego w dyrektywie BRRD⁴⁵. W dokumencie opracowanym przez Becka, Krahnen i in.⁴⁶ autorzy przedstawiają trzy koncepcje reform: etapową, realną i kosmiczną. Pierwsza dotyczy dostosowania ram prawnych i regulacyjnych w celu poprawy skuteczności zarządzania kryzysowego, wraz ze skuteczniejszym nadzorem, oraz ustanowienie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jako standardowej procedury w przypadku upadających lub zagrożonych upadłością banków. Drugie podejście polega na pełnej konsolidacji procesu decyzyjnego w zarządzaniu kryzysowym na szczeblu UE w ramach ESRB i pełnym wdrożeniu EDIS. Kosmiczny wariant zakłada jednolity i w pełni zintegrowany rynek bankowy w UE. Obecna propozycja reform Komisji Europejskiej zakłada kontynuowanie etapowych reform.

Nowe ramy zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w UE

W kwietniu 2023 r. Komisja Europejska przyjęła i opublikowała projekt modyfikacji ram CMDI, który jest obecnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim. Jak podkreślono w projekcie, sektor bankowy UE ma generalnie wdrożone skuteczne zasady zarządzania kryzysowego z wyjątkiem małych i średnich banków, gdzie zasoby finansowe sektora, a pośrednio także podatników, są

⁴⁴ M. Dewatripont, P. Praet, *Lessons from Recent Stress in the Financial System*, May 2023, VoxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/commissions-crisis-management-and-deposit-insurance-proposal-has-potential> (dostęp 23.04.2025).

⁴⁵ M. Dewatripont, L. Reichlin, A. Sapir, *Urgent reform of the EU resolution framework is needed*, April 2021, VoxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/urgent-reform-eu-resolution-framework-needed> (dostęp 23.04.2025).

⁴⁶ T. Beck, J. P. Krahnen, P. Martin, F. Mayer, J. Pisani-Ferry, T. Tröger, B. Weder di Mauro, N. Véron, J. Zettelmeyer, *Completing Europe's banking union: economic requirements and legal conditions*, „Policy Contribution” 2022, nr 20.

nadmiernie wykorzystywane bez uzasadnionego wykorzystania wewnętrznych zasobów problemowego banku. Stąd projekt reformy zakłada szersze stosowanie procedury *resolution* również dla małych i średnich banków.

Ostateczne propozycje Komisji Europejskiej opierają się na trzech zasadach⁴⁷:

- utrzymanie stabilności finansowej i ochrona depozytów z wykorzystaniem branżowych sieci bezpieczeństwa, w tym DGS i funduszy wspierających programy naprawcze;

Preferowanym narzędziem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla dużych i złożonych instytucji jest *bail-in*, jednak KE proponuje szereg zmian w wyznaczaniu wymogu MREL. Środki DGS mogą być wykorzystywane wyłącznie po wyczerpaniu przez banki ich wewnętrznej zdolności do pokrycia strat i tylko przez banki objęte restrukturyzacją.

- poprawa ochrony deponentów;

Poziom gwarancji w wysokości 100 000 EUR na deponenta w danym banku pozostaje utrzymany, ale proponuje się rozszerzenie katalogu chronionych deponentów o depozyty podmiotów publicznych (tj. szpitali, szkół, gmin), w tym depozyty ulokowane przez klientów w niektórych rodzajach funduszy pozabankowych, np. instytucjach pieniądza elektronicznego, firmach płatniczych i firmach inwestycyjnych, w tym ochronę tymczasowych wysokich sald na rachunkach bankowych przekraczających 100 000 EUR związanych z określonymi zdarzeniami życiowymi, takimi jak: spadek, odszkodowanie ubezpieczeniowe lub transakcje dotyczące nieruchomości.

- ochrona gospodarki realnej przed skutkami upadłości banków poprzez umożliwienie władzom wykorzystania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jako kluczowego elementu zestawu narzędzi zarządzania kryzysowego.

W przeciwieństwie do likwidacji, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja może być mniej uciążliwa dla klientów, ponieważ nadal mają oni dostęp do swoich rachunków, a krytyczne funkcje banku zostają zachowane, co jest korzystne dla gospodarki i społeczeństwa⁴⁸.

⁴⁷ EC, *Completing the Banking Union: Reform of the crisis management and deposit insurance framework (CMDI)*, op. cit.; EC, *Banking Union: Commission proposes reform of bank crisis management and deposit insurance framework*, 18 April, Brussels 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2250 (dostęp 24.04.2025).

⁴⁸ F. Restoy, *The quest for deposit stability*, op. cit.

Dyrektywa BRRD ustanawiała trzypoziomowe uprzywilejowanie deponentów w hierarchii roszczeń, w tym gwarantowane roszczenia deponentów i DGS mające uprzywilejowaną pozycję w rankingu wierzycieli. Komisja zaproponowała poprawkę mającą na celu zapewnienie większej przejrzystości w odniesieniu do nieobjętych gwarancją depozytów, takich jak depozyty przedsiębiorstw przekraczające poziom gwarancji. Wprowadza ona ogólne uprzywilejowanie deponenta z jednopoziomowym rankingiem poprzez rozszerzenie prawnego uprzywilejowania w stosunku do zwykłych niezabezpieczonych roszczeń. W rezultacie wszystkie depozyty, w tym kwalifikujące się depozyty dużych przedsiębiorstw i depozyty wyłączone, będą miały wyższą rangę niż zwykle niezabezpieczone roszczenia. Ponadto względny ranking między różnymi kategoriami depozytów zostałby zastąpiony jednopoziomowym uprzywilejowaniem deponenta.

Trzy główne elementy pakietu tworzą spójną całość, w szczególności tak zwany „DGS bridge”, tj. umożliwienie wliczania środków DGS do 8% wymogu wierzytelności podlegających umorzeniu (instrument *bail-in*) oraz wprowadzenie jednopoziomowej preferencji dla deponentów.

Parlament Europejski wyraził swoje stanowisko w pierwszym czytaniu 24 kwietnia 2024 r. W czerwcu 2024 r. Rada UE uzgodniła swoje stanowisko, umożliwiając dalsze negocjacje⁴⁹. Główne punkty negocjacji Rady UE są następujące:

- rozszerzenie kryterium interesu publicznego w celu rozszerzenia zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na małe i średnie banki;
- wykorzystanie funduszy DGS do wypełnienia luki (minimalizacja ryzyka zarażenia lub rozprzestrzeniania się na gospodarkę realną).

Pierwszą linią obrony w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostaje MREL, jednak ramy CMDI mają na celu ułatwienie korzystania

⁴⁹ EU Council, *Bank crisis management and deposit insurance framework: Council agrees on its position*. Press release, 19 June 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/19/bank-crisis-management-and-deposit-insurance-framework-council-agrees-on-its-position/> (dostęp 24.04.2025).

EU Council, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action – Mandate for negotiations with the European Parliament – Mandate for negotiations with the European Parliament*, 14 June 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11140-2024-INII/en/pdf/> (dostęp 24.04.2025).

ze środków sieci bezpieczeństwa (fundusze DGS) jako dodatkowego źródła finansowania w postępowaniach restrukturyzacji.

Ponadto mandat Rady przewiduje dodatkowe zabezpieczenia dotyczące wykorzystania środków DGS w celu uniknięcia niezamierzonych konsekwencji lub pokusy nadużycia, zapewniając w szczególności, że wypełnienie luki nie zastąpi pokrycia strat przez akcjonariuszy i wierzycieli upadającego banku, odpowiedni podział obciążeń między DGS a jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz bardziej rygorystyczne ograniczenia w zakresie wykorzystania możliwości pomostowej dla małych banków. Rada sugeruje jednak usunięcie proponowanej przez Komisję zasady, która dawałaby wszystkim deponentom taki sam preferowany status w przypadku niewypłacalności banku. Jednocześnie Rada zgodziła się zharmonizować i rozszerzyć „test najniższego kosztu”. Rada postuluje również sprecyzowanie, jakie formy publicznego wsparcia finansowego dla upadających banków byłyby dopuszczalne.

Podsumowanie

W reakcji na zmieniające się otoczenie oraz wstrząsy zewnętrzne, w 2023 r. ogłoszono dwie propozycje reformy systemu gwarantowania depozytów – jedną w Stanach Zjednoczonych zaproponowaną przez FDIC; drugą w UE, gdzie Komisja Europejska, po kilku latach prac przygotowawczych, opublikowała propozycję zmian w zakresie obecnych ram CMDI.

W debatach nad modyfikacją CMDI pierwotnie rozważano podwyższenie limitu gwarancyjnego oraz rozszerzenie zakresu gwarancji, jednak w świetle wyników badań wskazujących na niewielki wpływ wzrostu wysokości gwarancji na stabilność finansową oraz wysokie koszty takiego rozwiązania, zrezygnowano z tej zmiany⁵⁰. Inną kwestią rozważaną w ramach reformy CMDI było skuteczne i efektywne zarządzanie upadłościami małych i średnich banków w wariantcie restrukturyzacji lub przymusowej likwidacji jako procedury standardowej. Bez tej zmiany w UE nadal będą problemy z bankami, które są zbyt małe na restrukturyzację lub przymusową likwidację, a jednocześnie zbyt

⁵⁰ European Banking Authority (EBA), *Report on deposit coverage in response to European commission's call for advice*, EBA/Rep/2023/39, Paryż 2023; K. Kil, E. Miklaszewska, op. cit.

duże na likwidację⁵¹. Od 2015 r. ponad 60% banków w UE znajdujących się w trudnej sytuacji było zarządzanych poza ramami *resolution*⁵². W przypadku mniejszych banków częściej stosowano postępowanie upadłościowe z udziałem funduszy DGS, dokapitalizowanie lub inne działania zapobiegające upadłości banku.

Unijna propozycja reformy CMDI z 2023 r. pozostawiła docelowy wskaźnik dostępnych funduszy na interwencję DGS na poziomie 0,8% gwarantowanych depozytów, a na działania *resolution* – 1%. Zaproponowano jednak nowe warunki wykorzystania środków z systemów gwarancji depozytów na⁵³:

- środki zapobiegawcze na wsparcie stabilności banku znajdującego się w trudnej sytuacji;
- przeniesienie depozytów do innego banku w procesie postępowania upadłościowego, w celu zachowania dostępu deponentów do ich pieniędzy;
- ujednolicenie informacji, które banki muszą corocznie przekazywać swoim deponentom;
- wyeliminowanie krajowej opcji finansowania płatności w ramach DGS za pośrednictwem alternatywnych krajowych systemów obowiązkowych składek.

Podsumowując, zaproponowana przez Komisję Europejską reforma pakietu CMDI nie ma charakteru fundamentalnego, ale raczej nowelizujący z opcją wprowadzenia III filaru unii bankowej (EDIS) w przyszłości.

Opracowanie: Krzysztof Kil, Ewa Miklaszewska

⁵¹ A. Arda, M. Dobler, *The role of deposit insurance in dealing with failing banks in the European Union*, „IMF Working Paper” 2022, nr 22/2.

⁵² EC, *Impact Assessment Report*, op. cit.

⁵³ Clifford Chance, *EU reforms bank crisis management and deposit insurance regime*, 12 April 2023, www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2023/04/eu-reforms-bank-crisis-management-and-deposit-insurance-regime.pdf (dostęp 23.04.2025).

**REFORMA SYSTEMU GWARANTOWANIA
DEPOZYTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ
W OPINIACH PRZEDSTAWICIELI
ZAGRANICZNYCH INSTYTUCJI
BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO**



Deposit Guarantee
Fund of Credit
Institutions



JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ REAL

Dyrektor ds. zagranicznych i regulacji FDG
Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, Hiszpania

DOSTOSOWYWANIE PODSTAW PRAWNYCH DZIAŁALNOŚCI SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W KONSEPCJACH REFORM UNII EUROPEJSKIEJ

Rok 2024 upłynął pod znakiem gorących debat na temat tego, jak osiągnąć większą integrację polityk europejskich i wzmocnić dynamikę rozwoju Unii Europejskiej w kontekście, w którym inni międzynarodowi gracze lepiej wykorzystują możliwości wzrostu na rynku globalnym. Od 2008 r. PKB *per capita* w USA (1,46% rocznie) rósł szybciej niż w strefie euro (1,09%). Prognozuje się, że trend ten utrzyma się, a Międzynarodowy Fundusz Walutowy prognozuje nawet, że do 2028 r. średnioroczny wzrost w USA wyniesie 1,9% przy 1,4% dla strefy euro¹.

Ważną rolę w tych debatach odegrały raporty Letty i Draghiego przygotowane na zlecenie władz europejskich. Raport Letty koncentrował się na wzmocnieniu dynamiki Unii Rynków Kapitałowych (ang. *Capital Markets Union* – CMU) w celu promowania bardziej zróżnicowanego ekosystemu

¹ EFM, Developing European Capital Markets to finance the future, Proposals for a Savings and Investments Union, April 2024, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/e3283a8f-69de-46c2-9b8a-4b8836394798/files/6b8593b5-ca31-45a3-b61c-11c95cf0fc4b>.

finansowego. Zaś raport Dragiego koncentrował się na zwiększeniu produktywności w celu pobudzenia wzrostu i konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. Zgodnie z tym ostatnim, finansowanie publiczne powinno być ukierunkowane na konkurencyjne i strategiczne projekty w celu realizacji długo oczekiwanej transformacji cyfrowej i ekologicznej. Co nie mniej ważne, dostęp do tych funduszy musi być prosty i szybki, z mniejszymi obciążeniami biurokratycznymi i administracyjnymi.

Przed Komisją Europejską stoi zadanie jak najszybszego wdrożenia rozwiązań, które pozwolą sprostać tym wyzwaniom i zniwelować lukę wzrostu Unii w stosunku do Chin i USA, przy jednoczesnym zachowaniu stylu życia Europejczyków. Co równie ważne, UE musi zmniejszyć skomplikowanie swojej polityki finansowej, tak aby przedsiębiorstwa ponosiły mniejsze nakłady na przestrzeganie przepisów, a więcej na produktywność, innowacyjność i konkurencyjność. Dobrym przykładem jest uruchomienie skutecznego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. *Recovery and Resilience Facility*) ustanowionego przez UE w celu zapewnienia bodźców fiskalnych w następstwie pandemii. Wszystko to musi się jednak odbyć bez szkody dla sektora bankowego w Europie. Dążenie do utworzenia CMU nie powinno mieć na celu zastąpienia funkcji sektora bankowego, lecz jego dopełnienie, biorąc pod uwagę oczywiste synergie między rynkami kredytowymi i kapitałowymi.

Europejski sektor bankowy pozostaje solidny i odporny, choć nadal jest usegmentowany w dużej mierze według standardów krajowych. Jednolity mechanizm nadzorczy SSM (ang. *Single Supervisory Mechanism*) okazał się korzystny dla silnej pozycji finansowej, jaką obecnie cieszy się sektor bankowy. Banki znacząco wzmocniły swoje pozycje kapitałowe, a współczynniki kapitałowe CET1 wzrosły średnio o około 500 punktów bazowych w ciągu ostatniej dekady, osiągając historycznie wysokie poziomy². Unia bankowa nie była jednak zbyt skuteczna w promowaniu większej integracji bankowej. Bez silnych banków kontynentalnych reformy strukturalne, do których zobowiązała się UE, takie jak transformacja cyfrowa czy ekologiczna, byłyby niewykonalne. Jednocześnie silne paneuropejskie banki przyczyniłyby się również do rozwoju samego jednolitego rynku.

² EBA, 2023 *EU-wide Stress Test Results*, July 2023, https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/EU-wide%20Stress%20Testing/2023/Results/1061374/2023-EU-wide-stress-test-Results.pdf

Podobnie, jednolite unijne ramy zarządzania kryzysowego, w szczególności ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, wciąż czekają na realizację. Jednak ze względu na opory polityczne napotkane na drodze do porozumienia w sprawie utworzenia systemu, niektóre głosy wzywają do alternatywnych rozwiązań.

W podobnym duchu wypowiada się Draghi, będąc za stworzeniem specjalnego systemu dla banków transgranicznych, w obszarze regulacji ostrożnościowych i zarządzania kryzysowego. Chociaż szczegółowe funkcjonowanie takiego mechanizmu jest nadal niejasne, to w scenariuszu kryzysowym transgraniczne banki mogłyby korzystać z finansowania przekazanego przez krajowe systemy gwarantowania depozytów, które jednak zachowałyby środki na zarządzanie kryzysami banków krajowych.

Unijni ustawodawcy i decydenci będą musieli wyjaśnić, czy proponowane ramy zarządzania kryzysowego Draghiego są zgodne z wdrażaną reformą dotychczasowym ram. Propozycje unijnych ustawodawców dotyczące zmiany ram *resolution* oraz gwarantowania depozytów wydają się odbiegać od pomysłu Draghiego. Ustawodawcy proponują bowiem rozszerzenie *resolution* na mniejsze instytucje bankowe, czyli banki nienależące do kategorii SIFI, które jednak mogą nabrać takiego znaczenia w sytuacji kryzysu, a także umożliwienie szerszego wykorzystania mechanizmów finansowania w reżimie *resolution*. W ten sposób krajowe instytucje gwarantujące depozyty służyłyby jako druga linia obrony w przypadku wdrożenia *resolution*, uzupełniając zasoby zagrożonego banku podlegające umorzeniu lub konwersji.

Problemem jest brak jednolitego podejścia do proponowanego rozwiązania nawet organów europejskich. Trzy propozycje przedstawione przez Komisję, Parlament i Radę różnią się między sobą, szczególnie w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby interwencja systemów gwarancji depozytów była możliwa. Rozsądnym efektem negocjacji między organami europejskimi byłoby rozwiązanie, w którym systemy gwarancji depozytów nie byłyby faktycznie pozbawione możliwości interwencji w ramach *resolution* z powodu nadmiernych ograniczeń, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich zabezpieczeń. W negocjacjach powinno się również wyjaśnić aspekty istotne dla krajowych systemów gwarancji depozytów, które – chociaż nie mają takiego samego znaczenia politycznego, jak ich zaangażowanie w *resolution* – to są istotne z punktu widzenia ochrony deponentów. Jednym

z przykładów może być podejście do rachunków bankowych otwieranych przez instytucje finansowe, takie jak firmy płatnicze czy firmy zajmujące się pieniądzem elektronicznym w imieniu swoich klientów (rachunki zbiorcze lub rachunki beneficjentów). Jeśli zmiana dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów (DSGD) dojdzie do skutku, instytucje gwarantujące depozyty zapewnią ochronę tym klientom w przypadku upadłości banku. Ochrona będzie również stanowić wyzwanie operacyjne dla banku i systemów gwarancji depozytów pod względem identyfikacji klientów końcowych w momencie wypłaty, ponieważ specjalny rodzaj rachunków może obejmować dużą liczbę beneficjentów i wyjątkowo zmienne salda. Indywidualne dane klientów końcowych nie zawsze mogą być dostępne dla banków, między innymi ze względu na ochronę danych osobowych lub konkurencję. Te czynniki utrudnią również systemom gwarancji depozytów testowanie systemów wypłat przed ich dokonaniem. Jeśli zrewidowany system gwarancji depozytów zostanie ostatecznie wprowadzony, utracona zostanie szansa na identyfikację innych środków ochrony, na przykład bezpośredniego pokrycia przez ubezpieczyciela depozytów. W takim przypadku klient końcowy byłby chroniony w przypadku upadłości firmy zajmującej się pieniądzem elektronicznym lub banku, a system gwarancji depozytów miałby lepszy dostęp do informacji o klientach w celach przeprowadzenia testu mniejszego kosztu.

Postęp technologiczny może zmienić rolę i postrzeganie systemów gwarancji depozytów przez deponentów. Kryzysy w średniej wielkości bankach w USA w marcu 2023 r. zwróciły szczególną uwagę na zmienność depozytów będącą konsekwencją całodobowej dostępności usług bankowych, którą umożliwia technologia. Wraz z rozwojem technologii wzrastają oczekiwania deponentów w zakresie dostępu do ich środków w dowolnym momencie. W czasie kryzysu instytucje gwarantujące depozyty powinny spełnić to oczekiwanie. Większe zaangażowanie gwarantów depozytów w przeniesienie działalności – w tym portfela depozytów – na nabywcę restrukturyzowanego banku to kierunek reformy CMDI. W podobny sposób systemy gwarancji depozytów powinny wykorzystywać innowacje technologiczne, aby zapewnić szybką wypłatę środków deponentom. Skuteczna realizacja tych zadań przez instytucje gwarantujące depozyty pomoże wzmocnić stabilność finansową w Unii Europejskiej, a co równie ważne, wiarygodność wspólnego unijnego projektu.



DOMINIQUE LABOUREIX

Przewodniczący Single Resolution Board, UE

RICCARDO DE BOSIO

starszy ekspert ds. polityki, Single Resolution Board, UE

BUDOWANIE ZAUFANIA POPRZEZ BARDZIEJ ZHARMONIZOWANE I ELASTYCZNE WYKORZYSTANIE FUNDUSZY KRAJOWYCH SYSTEMÓW GWARANCJI DEPOZYTÓW

Historia sukcesu

Systemy gwarancji depozytów (DGSs) mają udokumentowane doświadczenie w ochronie deponentów i zwiększaniu stabilności finansowej, a także stanowią podstawę zaufania obywateli do systemów bankowych w Europie. Do tego sukcesu przyczyniła się ewolucja ram regulacyjnych. Pierwszy zestaw wspólnych przepisów dotyczących systemów gwarancji depozytów w UE ustanowiła w 1994 roku dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów (ang. *Deposit Guarantee Scheme Directive* – DGSD) Po globalnym kryzysie finansowym lat 2007–2009 ramy te uległy dalszemu rozwojowi wraz z rewizją DGSD sfinalizowaną w 2014 roku. Przegląd ten doprowadził do dalszej harmonizacji przepisów dotyczących krajowych systemów gwarancji depozytów. Wzmocnił on zasoby finansowe systemów gwarancji depozytów, a także ich funkcje, co przyczyniło się

do zwiększenia zaufania deponentów. Równolegle Dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) wprowadziła całkowicie nowe wspólne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w całej UE, w szczególności łącząc restrukturyzację i przymusową likwidację z systemami gwarancji depozytów (DGS)¹. Obie te ramy wzajemnie się uzupełniają. Ramy restrukturyzacji i przymusowej likwidacji mają na celu radzenie sobie z kryzysami większych banków, zmniejszając presję na systemy gwarancji depozytów i ograniczając prawdopodobieństwo faktycznego wykorzystania funduszy systemu gwarancji depozytów. Jednocześnie skuteczne ramy likwidacji, zajmujące się mniejszymi kredytodawcami, pozwalają organom ds. restrukturyzacji i przymusowej likwidacji skupić swoje zasoby na najważniejszych instytucjach. Wypłaty z tytułu upadłości małych banków mogą jednak okazać się bardzo kosztowne, potencjalnie uszczuplając zasoby systemów gwarancji depozytów².

Poza wypłatami

Chociaż rola systemów gwarantowania depozytów w UE ewoluowała w ciągu ostatnich 30 lat, ich podstawową funkcją pozostaje ochrona deponentów. Oprócz tej funkcji DGSD zapewnia systemom gwarancji depozytów możliwość interwencji w celu zapobiegania upadłości banku poprzez środki zapobiegawcze (wsparcie finansowe udzielane w celu uniknięcia upadłości) lub, w przypadku likwidacji, poprzez środki alternatywne (przeniesienie portfela depozytów jako alternatywa dla wypłaty). Środki te można wdrożyć tylko wówczas, gdy są zgodne z testem mniejszego kosztu³. Do tej pory tylko 12 państw członkowskich UE – w tym Polska – włączyło takie alternatywne środki do swoich zestawów narzędzi systemów gwarancji depozytów, i niewiele z nich wykorzystało je w praktyce. W 2022 r. instytucje sieci bez-

¹ Art. 109 BRRD dotyczący wykorzystania systemów gwarancji depozytów w kontekście restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059>.

² J. Eule, W. Kastelein, E. Sala, *Protecting depositors and saving money. Why deposit guarantee schemes in the EU should be able to support transfers of assets and liabilities when a bank fails*, Occasional Paper Series, EBC, June 2023, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op308~9f3b17784f.en.pdf?e925aea6a4f8ba38664abaf9cd02191>. W dokumencie wskazano, że w każdym państwie członkowskim unii bankowej co najmniej jedna mniej znacząca instytucja może wyczerpać swój w pełni wypełniony system gwarancji depozytów za pomocą jednej wypłaty dla deponentów.

³ Koszty podjętych działań w celu zapobieżenia upadłości banku nie powinny być wyższe niż koszty spełnienia ustawowych lub umownych zadań danego systemu gwarancji depozytów w odniesieniu do ochrony gwarantowanych depozytów.

pieczeństwa finansowego w Polsce potwierdziły użyteczność tych narzędzi, radząc sobie dzięki nim z kryzysem Getin Noble Banku, wówczas dziesiątego co do wielkości banku w Polsce⁴.

Sieć bezpieczeństwa finansowego

Systemy gwarancji depozytów jako element sieci bezpieczeństwa powinny odgrywać większą rolę w ułatwianiu restrukturyzacji i przymusowej likwidacji banków oraz ochronie deponentów przed utratą ich środków. *De facto* obowiązujące przepisy zezwalają unijnym organom ds. restrukturyzacji i przymusowej likwidacji – pod pewnymi warunkami – na wykorzystanie środków z systemów gwarancji depozytów w ramach *resolution*. W istocie jednak nadrzędność systemów gwarancji depozytów w hierarchii wierzycieli, oznacza, że wynik testu mniejszego kosztu przemawia za wypłatą depozytów gwarantowanych, ograniczając wykorzystanie funduszy własnych systemów gwarancji depozytów w przypadku wdrożenia *resolution*⁵. Aby rozwiązać zidentyfikowane problemy związane z ramami prawnymi, w 2023 r. Komisja Europejska przedstawiła dokument znany jako przegląd zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów (ang. *Review of the Bank crisis management and deposit insurance framework*). Ich sens sprowadza się do takiej reformy, aby zestaw narzędzi *resolution* mógł być zastosowany do każdego banku, którego upadłość zagroziłaby stabilności finansowej, niezależnie od jego wielkości lub modelu biznesowego. Chodzi o to, aby rozwiązanie problemu zagrożonego banku było możliwe przez odpowiednie przeniesienie jego aktywów i pasywów do innego podmiotu, co pozwala ochronić zarówno gwarantowane jak i niegwarantowane depozyty. Propozycja zmiany zmierza do większego pola wyboru rozwiązania problemu systemom gwarancji depozytów i organom *resolution*, w tym w mniejszych bankach. CMDI (ang. *Crisis Management and Deposit Insurance*) sprawia, że wykorzystanie funduszy systemów gwarancji depozytów oraz *resolution* będzie efektywniejsze, a zwłaszcza racjonalne, m.in. dzięki instytucji pomostowej, która umożliwi sprzedaż problemowego banku, z pełnym portfelem depozytów solidnemu nabywcy.

⁴ NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2022, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/03/fsr202212.pdf>, s. 61.

⁵ F. Restoy, *How to improve crisis management in the banking union: a European FDIC?*, CIRSIF Annual International Conference 2019 on „Financial supervision and financial stability 10 years after the crisis: achievements and next steps” Lisbon, July 2019, <https://www.bis.org/speeches/sp190715.pdf>.

W dokumencie roboczym SRB, oceniającym wnioski Komisji Europejskiej postuluje się, aby proponowane zmiany miały ograniczony wpływ na zasoby systemów gwarancji depozytów⁶. Wynika to głównie z tego, że banki, które mają zostać objęte procedurami *resolution* przy wsparciu systemów gwarancji depozytów, są stosunkowo niewielkie, a systemy gwarancji depozytów interweniowałyby dopiero w sytuacji, gdy instrumenty kapitałowe i dłużne, w ramach MREL pokryłyby straty.

Nie tylko UE dąży do zwiększenia roli systemów gwarancji depozytów w procesach *resolution*, również Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (IADI) w ostatnim dziesięcioleciu zajmowało się tym problemem⁷.

W Stanach Zjednoczonych fundusze naprawcze i fundusze gwarantowania depozytów istnieją od dawna. Federalna Korporacja Ubezpieczeń Depozytów (FDIC) często wykorzystywała je do zarządzania kryzysami w bankach w latach 2007–2009⁸. Brytyjscy decydenci również pracują nad reformą, która umożliwi Bankowi Anglii wykorzystanie funduszy DGS do finansowania *resolution* małych instytucji kredytowych⁹.

Wnioski

Systemy gwarancji depozytów dowiodły, że mogą bardzo skutecznie przyczyniać się do zapewnienia stabilności finansowej, wykonując funkcje wykraczające poza czyste gwarantowanie i wypłatę depozytów gwarantowanych. Obecnie nadszedł czas na kolejny etap sukcesywnych zmian funkcji systemów gwarantowania depozytów w UE. Zwiększona rola funduszy DGS w *resolution*, jaką zaproponowano w CMDI, stworzyłaby szerszą i solidniejszą sieć bezpieczeństwa dla unijnego sektora bankowego. Chodzi zwłaszcza o lepszy zestaw narzędzi zarządzania kryzysowego, który w większym stopniu chroniąc deponentów, zwiększyłby zaufanie obywateli do systemu finansowego.

⁶ P. Biraschi, R. De Bosio, M. Langela, B. Mainieri, N. Mata Garcia, L. Orszaghova, 'The Commission proposal to reform the EU Bank Crisis Management Framework: A selected Analysis, SRB Working paper, Series 3, December 2023, https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-12-15_Working-paper-series-3-CMDI_December-2023_0.pdf.

⁷ IADI, *Deposit Insurance in 2024, Global trends and key issues* April 2024 r., https://www.iadi.org/uploads/IADI_Annual_Trends_2024.pdf.

⁸ A. Gelpern, N. Véron, *An effective regime for non-viable banks: US experience and considerations for EU reform*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies of the Union, July 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624432/IPOL_STU\(2019\)624432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624432/IPOL_STU(2019)624432_EN.pdf)

⁹ UK Parliament, *Bank Resolution (Recapitalisation) Bill*, <https://bills.parliament.uk/bills/3734>.



DEPOSIT INSURANCE
CORPORATION OF JAPAN



HIDENORI MITSUI

Prezes Japońskiej Korporacji Ubezpieczeń Depozytów, Japonia

TERAŻNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW, RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI NA TLE MIĘDZYNARODOWYCH DOŚWIADCZEŃ SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Japońska Korporacja Ubezpieczeń Depozytów (ang. *Deposit Insurance Corporation of Japan* – DICJ) została utworzona w 1971 r. Jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego do 2024 r. była zaangażowana w ponad 180 upadłości instytucji finansowych. DICJ jest jednym z członków-założycieli Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów – IADI (ang. *International Association of Deposit Insurers*) i członkiem jego Rady Wykonawczej (EXCO) od momentu jego powstania. W listopadzie 2024 r. w Tokio, DICJ była gospodarzem 23. dorocznego walnego zgromadzenia IADI, na którym jednym z najważniejszych tematów była rewizja „Podstawowych zasad skutecznych systemów gwarantowania depozytów” (ang. *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems* – CPs). CPs są międzynarodowymi standardami dla systemów gwarantowania depozytów i są wykorzystywane jako kryteria oceny skuteczności krajowych jurysdykcji i systemów gwarantowania depozytów. Służą także identyfikacji luk i podejmowaniu działań w celu ich wyeliminowania. Pierwsza wersja CPs została przyjęta i opublikowana w 2009 r., a pierwsza ich

modyfikacja miała miejsce w 2014 r. Druga nowelizacja tych zasad uwzględnia lekcje z zawirowań bankowych w marcu 2023 r. w USA, które były najpoważniejszym testem systemowych warunków skrajnych od czasu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. Zostały one wywołane głównie rozprzestrzenianiem informacji w mediach społecznościowych oraz gwałtownym wycofywaniem nieubezpieczonych depozytów na skalę prowadzącą do upadłości kilku banków regionalnych, w tym Silicon Valley Bank (SVB). Upadek SVB i innych instytucji przyczynił się do opublikowania w maju 2023 r. przez Federalną Korporację Ubezpieczeń Depozytów (FDIC) raportu pt. „Opcje reformy ubezpieczenia depozytów”. W raporcie przedstawiono opcje reformy systemu gwarantowania depozytów w warunkach zwiększonego ryzyka upadłości banków na skutek wycofywania z banków nieubezpieczonych depozytów (przekraczających limity gwarancji), a także możliwości skracania okresu niedostępności wkładów spowodowanych innowacjami technologicznymi. Przedstawiono w nim trzy opcje reformy: (1) ograniczony zakres ochrony, (2) nieograniczony zakres ochrony oraz (3) ukierunkowany zakres ochrony na określone depozyty. Trzecia opcja, „Ukierunkowana ochrona”, polega na rozszerzeniu zakresu ochrony, koncentrując się w szczególności na rachunkach rozliczeniowych podmiotów gospodarczych. Podejście to najpełniej odpowiada celom systemu gwarantowania depozytów, a mianowicie stabilności finansowej i ochronie deponentów, chociaż nadal pozostają do rozwiązania problemy, jak np. sposób rozróżnienia między „ukierunkowanymi” rachunkami depozytowymi z wysokim limitem ochrony a innymi. W Japonii depozyty na rachunkach rozliczeniowych są w pełni objęte ochroną, co czyni ją jednym z niewielu krajów, w których prawo określa różne poziomy ochrony dla różnych rodzajów depozytów. Depozyty do celów płatniczych i rozliczeniowych w Japonii muszą spełniać trzy warunki: być nieoprocentowane, płatne na żądanie i przeznaczone na usługi płatnicze lub rozliczeniowe. Przyjęte rozwiązanie wynika głównie z doświadczeń dwóch dekad z przełomu tysiącleci, kiedy to wiele instytucji finansowych upadło. Z drugiej zaś strony istniało bardzo silne oczekiwanie społeczne, że usługi rozliczeniowe świadczone przez banki, takie jak przelewy pieniężne, powinny być wykonywane płynnie i bez żadnych zakłóceń. Te przesłanki zachowują swą aktualność w zmieniającej się architekturze rynku finansowego i przy konsekwencjach masowej komunikacji w sieciach społecznościowych, nawet w skali transgranicznej czy wręcz globalnej. To właśnie taka masowa komunikacja może

zarówno zapoczątkować, jak i akcelerować odpływ gotówki z banków na nienotowaną dotychczas skalę oraz z niespotykaną dotąd szybkością. Trzeba to koniecznie uwzględnić przy projektowaniu „zróżnicowanego pokrycia” czy „ukierunkowanej ochrony”

Jak wiadomo w krajach europejskich trwa przegląd ram zarządzania kryzysowego odnośnie restrukturyzacji, uporządkowanej likwidacji i gwarantowania depozytów, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich instytucji finansowych (CMDI). A od 2021 r. Grupa Robocza ds. Niewypłacalności Instytucji Finansowych Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Prywatnego (ang. *International Institute for the Unification of Private Law – UNIDROIT*) pracuje nad przewodnikiem legislacyjnym dotyczącym likwidacji instytucji finansowych (Draft Legislative Guide on Bank Liquidation) w formule uporządkowanej likwidacji małych i średnich instytucji, które nie mają znaczenia systemowego. DICJ uczestniczył w pracach tej Grupy w charakterze obserwatora. W propozycjach dotyczących narzędzi likwidacyjnych przyjęto cztery założenia. Po pierwsze, w przypadku upadłości instytucji finansowej kluczową kwestią jest wyjątkowość „depozytów” jako jej zobowiązań. Po drugie, depozyty likwidowanej instytucji muszą być przeniesione do innej „zdrowej” instytucji. Po trzecie, stabilna baza deponentów likwidowanej instytucji powinna być wyceniana z premią przez stronę przejmującą. Po czwarte, organiczny charakter związku zobowiązań (depozytów) i aktywów (pożyczek) instytucji finansowej sprawia, że przeniesienie całości lub części aktywów wraz z depozytami do innej instytucji prowadzi do maksymalizacji wartości rynkowej transakcji.

W praktyce w Japonii przyjęto dwie metody ochrony deponentów: 1) „metoda wypłaty kwot gwarantowanych”, 2) „metoda pomocy finansowej” udzielanej instytucjom finansowym, do których przenoszona jest działalność instytucji problemowej. Przy czym preferowanym rozwiązaniem jest pomoc finansowa, której zaletą jest minimalizowanie zakłóceń spowodowanych niewypłacalnością instytucji problemowej, a także zachowanie pozytywnego wizerunku banków, szczególnie w sytuacji przejmowania całości aktywów i pasywów. Taki model stabilizowania sektora bankowego jest przydatny w dyskusjach nad projektami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Patrząc na przyszłość w zakresie gwarantowania depozytów, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, kluczową kwestią globalną byłaby zmiana w systemie finansowym spowodowana cyfryzacją finansów. Ewolucja tech-

nologii może przynieść nowe zagrożenia, takie jak cyfrowe upadki banków, które miały już miejsce na początku 2023 roku. Z drugiej strony cyfryzacja może przynieść korzyści w postaci sprostania ważnym wyzwaniom, przed którymi stoją instytucje gwarantowania depozytów, takim jak: zapewnienie wczesnego wykrywania poprzez doskonałe możliwości monitorowania, przygotowanie na awarie czy przyspieszenie zwrotów. Cenne byłoby dzielenie się doświadczeniami, poglądami i reakcjami zarówno wielostronnie, jak i dwustronnie, promując w ten sposób ściślejszą współpracę między instytucjami. Na przykład w Japonii, w miarę postępów we wprowadzaniu BaaS (Banking as a Service), instytucje finansowe promują różne inicjatywy mające na celu wykorzystanie technologii cyfrowej. Podsumowując, idealną postawą instytucji powinno być promowanie solidnego rozwoju nowych produktów i usług finansowych poprzez odpowiednie ramy regulacyjne i instytucjonalne, w tym system gwarantowania depozytów, bez utrudniania korzyści płynących z cyfryzacji.

Od 2010 r. w Japonii nie było przypadku upadłości banku. Jednak DICJ ma świadomość ryzyka samozadowolenia z tego stanu. Dlatego należytą uwagę przykładą się do testowania skuteczności krajowego systemu gwarantowania depozytów, systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym kontekście zmieniane Core Principles muszą uwzględniać doświadczenia wielu jurysdykcji z upadłości instytucji finansowych i ich odpowiednie wykorzystanie w zapisach CPs, a przede wszystkim przygotować się w normalnych czasach się na „wszelki przypadek”.

* * *

Korzystając z okazji, serdecznie gratuluję jubileuszu 30-lecia funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. To dla mnie wielki zaszczyt, że mogę przyczynić się do powstania tej pamiątkowej publikacji omawiającej przeszłość, teraźniejszość i przyszłość Funduszu.



ALFREDO PALLINI

Dyrektor generalny Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), Włochy

EWOLUCJA EUROPEJSKICH RAM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W BANKOWOŚCI. DOŚWIADCZENIA FITD

Zarządzanie kryzysowe w bankowości europejskiej funkcjonuje w kompleksowym pakiecie regulacyjnym znanym jako ramy zarządzania kryzysowego banków i gwarantowania depozytów (CMDI). Ramy tworzą dyrektywy europejskie, które zostały transponowane do ustawodawstwa krajowego wszystkich 27 państw członkowskich, a także rozporządzenie europejskie, które ma bezpośrednie zastosowanie w unii bankowej. Obejmują one dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) 2014/59/UE, z późniejszymi zmianami, dyrektywę w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD) 2014/49/UE oraz rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *Single Resolution Mechanism Regulation* – SRMR) 806/2014. Ramy CMDI ustanawiają ustrukturyzowane podejście do radzenia sobie z kryzysami bankowymi, zapewniając stabilność finansową przy jednoczesnej ochronie deponentów i utrzymaniu odpowiedzialności sektora prywatnego.

Od momentu powstania w 1987 r., FITD odegrał znaczącą rolę w zarządzaniu kryzysami bankowymi we Włoszech. W ciągu ostatnich 37 lat FITD interweniował w 16 sytuacjach kryzysowych, głównie wykorzystując środki zapobiegawcze i alternatywne rozwiązania mające na celu uniknięcie bezpośrednich zwrotów depozytów deponentom podczas likwidacji banków. FITD w trakcie swojej działalności dokonał tylko dwukrotnie bezpośredniego zwrotu (wypłaty) depozytów, przy czym oba przypadki dotyczyły małych banków. We wszystkich pozostałych przypadkach FITD z powodzeniem wdrożył środki, które złagodziły negatywne skutki fragmentarycznej likwidacji, zachowując w ten sposób stabilność finansową i zapewniając zaufanie do sektora bankowego. Jego interwencje obejmowały przeniesienie depozytów do innej instytucji finansowej za pomocą alternatywnych rozwiązań oraz uzdrowienie banków znajdujących się w trudnej sytuacji poprzez działania zapobiegawcze, pod warunkiem spełnienia niezbędnych warunków regulacyjnych i ustawowych.

Na wszystkie interwencje do tej pory FITD przeznaczył 3,3 miliarda euro, skutecznie chroniąc depozyty o łącznej wartości 29 miliardów euro, czyli o kwocie prawie dziesięciokrotnie większej niż zaangażowane środki. Osiągnięcia te podkreślają skuteczność alternatywnych i zapobiegawczych interwencji w stosunku do fragmentarycznej likwidacji, szczególnie w przypadku kryzysów małych i średnich banków.

Doświadczenie to pokazuje, że sukces zarządzania kryzysem bankowym wymaga pragmatycznego podejścia opartego na jasnych ramach regulacyjnych, silnej współpracy między członkami sieci bezpieczeństwa finansowego, zdolności do szybkiego przeprowadzania interwencji, a także dostępności szerokiej gamy narzędzi interwencyjnych, regulacji i pewnej elastyczności operacyjnej. Czynniki te pozwoliły FITD działać skutecznie i efektywnie, opierając się wyłącznie na prywatnych zasobach dostarczanych przez banki członkowskie bez konieczności wsparcia ze strony rządu.

Interwencje FITD były w pełni zgodne z zasadami, na których opierają się ramy CMDI, w tym na: 1) wymogu, aby straty banku były najpierw pokrywane przez akcjonariuszy, a następnie przez wierzycieli zgodnie z zasadą podziału obciążeń; 2) zgodności z zasadą „żaden wierzyciel nie jest w gorszej sytuacji”; 3) sprzedaży rentownych części banków znajdujących się w trudnej sytuacji w razie potrzeby; 4) zapewnieniu nieprzerwanego dostępu

do depozytów i systemów płatniczych; 5) zapobieganiu destabilizacji rynku finansowego i obciążaniu podatników; 6) wyłącznym wykorzystaniu zasobów prywatnych i braku korzystania ze wsparcia publicznego. Europejskie ramy zarządzania kryzysowego są obecnie poddawane przeglądowi zainicjowanemu przez Komisję Europejską w kwietniu 2023 r. w drodze wniosków ustawodawczych, po których nastąpiły szeroko zakrojone konsultacje publiczne. Proces przeglądu napotkał poważne wyzwania ze względu na złożoność otoczenia regulacyjnego, trwające debaty oraz odmienne interpretacje przepisów istniejących ram przez państwa członkowskie UE. Po przyjęciu stanowisk przez Parlament Europejski i Radę Europejską w 2024 roku, dyskusje są w fazie negocjacji międzyinstytucjonalnych (trialogu). Ich celem jest osiągnięcie jednolitego stanowiska europejskich prawodawców oraz ich finalizacja w 2025 roku. Po przyjęciu zmienione ramy prawne wejdą w życie i będą stosowane w państwach członkowskich zgodnie z wyznaczonymi terminami i warunkami określonymi w prawie europejskim.

Proponowana reforma jest złożona i wieloaspektowa, biorąc pod uwagę głębokie współzależności między różnymi aktami prawnymi. Pojawiły się jednak obawy dotyczące złożoności architektury regulacyjnej, w szczególności w odniesieniu do podziału obowiązków między organami krajowymi i europejskimi. Kluczową kwestią będącą przedmiotem debaty jest to, w jaki sposób zrównoważyć uprawnienia decyzyjne różnych podmiotów regulacyjnych, a przy tym zapewnić skuteczne funkcjonowanie mechanizmów zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania bez zbędnych opóźnień. Skuteczność zrewidowanych ram CMDI będzie zależeć od usprawnionej koordynacji między organami europejskimi i krajowymi, umożliwiając terminowe wykorzystanie narzędzi zarządzania kryzysowego i unikając nadmiernych przeszkód biurokratycznych.

Oczekuje się, że zmienione ramy ustanowią bardziej spójny i jednolity system w całej UE, ograniczając ryzyko fragmentacji regulacyjnej przez zapewnienie szybkich i zdecydowanych interwencji bez zbędnego spowalniania postępowania. Zasada „kto płaci, ten decyduje” powinna pozostać centralnym elementem modelu zarządzania, wzmacniając odpowiedzialność podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Trwające negocjacje będą musiały znaleźć równowagę między rygorem regulacyjnym a efektywnością operacyjną, zapewniając, że ramy pozostaną wykonalne i praktyczne a przede

wszystkim będą adekwatne dla rozwiązywania kryzysów bankowych. Przy czym uwzględniając zwiększenie roli funduszu naprawczego w unii bankowej a także optymalizację funkcji systemów gwarantowania depozytów w celu poprawy ogólnej stabilności finansowej.

Podsumowując, rewizja CMDI jest okazją do ulepszenia ram zarządzania kryzysem bankowym w Europie. Zajmując się nieefektywnością regulacyjną, usprawniając mechanizmy koordynacji i udoskonalać strategie interwencyjne, Unia Europejska dąży do zbudowania solidnej i elastycznej sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenie FTfD dostarcza cennych spostrzeżeń dotyczących znaczenia proaktywnej interwencji, elastycznych narzędzi regulacyjnych i silnych ram instytucjonalnych dla utrzymania zaufania i stabilności w sektorze bankowym.



JAEHOON YOO

Prezes Korea Deposit Insurance Corporation, Korea Południowa

PRZESŁANKI SKUTECZNYCH ROZWIĄZAŃ DLA SYSTEMÓW GWARANCYJNYCH ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM DOŚWIADCZEŃ KOREAŃSKIEJ KORPORACJI GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Systemy gwarantowania depozytów działają w różnych formach, od klasycznego modelu „pay box” koncentrującego się na wypłacie gwarantowanych do określonej kwoty depozytów bankowych po model „risk minimizer” z szerokimi funkcjami i uprawnieniami w zakresie zarządzania ryzykiem i rozwiązywania sytuacji kryzysowych w instytucjach finansowych. Podobnie jak żywe organizmy, które ewoluują w celu przystosowania się do środowiska, tak samo gwaranci depozytów – każdy na swój sposób – przechodzą ewolucję w reakcji na zmiany w środowisku finansowym i infrastrukturze regulacyjnej. Globalny kryzys finansowy z lat 2008-2009 przyspieszył międzynarodowe ujednolicanie rozwiązań systemowych w następstwie zdobytych doświadczeń. Podobnie zadziałały zaburzenia stabilności w sektorze bankowym USA w 2023 r. Jednak globalny kryzys finansowy z lat 2008–2009 i zawirowania bankowe wywołane upadkiem w 2023 roku Silicon Valley Bank (USA) przyczyniły się do obrania przez gwarantów depozytów wspólnego kierunku rozwoju.

Jedną z typowych cech ewolucji instytucji gwarantujących depozyty jest rosnący zakres ich odpowiedzialności. Odsetek gwarantów depozytów, którzy są odpowiedzialni wyłącznie za wypłatę depozytów upadłych banków, zmniejszył się z 46% podczas globalnego kryzysu finansowego do 17% w 2023 roku.

Ponadto zakres podmiotowy instytucji gwarancyjnych rozszerzył się poza konwencjonalne banki także na inne podmioty finansowe, takie jak firmy zajmujące się papierami wartościowymi i zakłady ubezpieczeń, np. Brytyjski System Rekompensat za Usługi Finansowe (Financial Services Compensation Scheme – FSCS). W 2022 r. FSCS rozszerzył ochronę na plany pogrzebowe z przedpłaconymi usługami, aby chronić konsumentów w przypadkach upadłości dostawcy usług pogrzebowych

Wskazana tendencja oznacza konieczność poszerzania ochrony konsumentów usług finansowych przez instytucje gwarancyjne, wzmocnieniu zdolności zarządzania kryzysowego i zacieśnieniu globalnej współpracy między gwarantami depozytów i organami finansowymi.

Po pierwsze, instytucje gwarantujące depozyty muszą ponownie ocenić adekwatność obowiązujących limitów i zakresu ochrony konsumentów finansowych. Niezbędne jest sprawdzenie, czy obowiązujące limity są ustalone na poziomie, który minimalizuje ryzyko upadłości banków przy jednoczesnym utrzymaniu dyscypliny rynkowej w zmieniającym się dynamicznie środowisku finansowym. Ponadto analizie należy poddać obszary, które nie są obecnie objęte ochroną i podjąć działania w celu wyeliminowania luk czy martwych punktów w ramach systemu ochrony.

Aby wzmocnić ochronę konsumentów, Koreańska Korporacja Gwarantowania Depozytów (Korean Deposit Insurance Corporation – KDIC) przyczyniła się do przyjęcia ustawy, która podniosła limit ubezpieczenia z 50 mln KRW (południowokoreański won) do 100 mln KRW. Obecnie trwają prace nad jej wdrożeniem. Ponadto KDIC wspiera odzyskiwanie błędnie przekazanych przelewów pieniężnych. W tym zakresie KDIC kontaktuje się z niewłaściwym odbiorcą w imieniu nadawcy w celu zwrotu nieprawidłowo przekazanych środków. KDIC jest światowym pionierem tego typu świadczeń w praktyce systemu finansowego.

Po drugie, dla utrzymania zaufania społeczeństwa do systemu gwarancyjnego kluczowa jest natychmiastowa reakcja na sytuacje kryzysowe. Wymaga to zorganizowania systemu, który zapewnia monitoring danych dotyczą-

cych depozytów w czasie rzeczywistym oraz umożliwia udostępnianie ich innym ogniwom sieci bezpieczeństwa finansowego. Istotne znaczenie ma także zorganizowanie i utrzymywanie przez gwarantów depozytów skutecznych kanałów komunikacji, w tym poprzez media społecznościowe, aby szybko i wiarygodnie informować konsumentów usług finansowych o sytuacji instytucji finansowych, przeciwdziałając tym samym fałszywym wiadomościom i łagodząc ewentualny niepokój na rynku już we początkowej fazie kryzysu.

W ramach inicjatyw zmierzających do zwiększenia zdolności zarządzania kryzysowego, KDIC stworzył system monitorowania depozytów w czasie rzeczywistym. System automatycznie wysyła ostrzeżenia do odpowiedzialnych komórek lub osób, w sytuacji, gdy pojawiają się nietypowe lub niepokojące symptomy. Informacje udostępniane są podmiotom sieci bezpieczeństwa finansowego, aby zapewnić szybką reakcję na ewentualność upadku banku.

Rozszerzanie współpracy z zagranicznymi podmiotami sieci bezpieczeństwa jest niezbędne do skutecznego zarządzania problemami o charakterze transgranicznym. W miarę jak instytucje finansowe coraz częściej działają w innych krajach, a nawet globalnie, rynki finansowe stają się coraz bardziej powiązane. Generuje to m.in. ryzyko przenoszenia skutków upadłości z jednego kraju do innego lub innych. Ma to szczególne znaczenie dla krajów, w których poważna część sektora bankowego jest własnością podmiotów zagranicznych. Dotyczy to także specyfiki sytuacji w Polsce. W tych warunkach strategiczne znaczenie ma nawiązanie współpracy i koordynacja przedsięwzięć z zagranicznymi gwarantami depozytów oraz międzynarodowymi instytucjami dedykowanymi stabilności rynku finansowego w celu ustanowienia transgranicznych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W celu promowania koordynacji interwencji w przypadku upadłości banku działającego transgranicznie, KDIC utworzyła sieci współpracy z Japonią, USA, UE czy Polską.

Jako zaawansowany gwarant depozytów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) obejmuje zarówno banki, jak i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, pobierając składki w oparciu o indywidualne profile ryzyka instytucji. W przeciwieństwie do wielu europejskich gwarantów depozytów, którzy pełnią głównie funkcję refundacyjną w ramach odrębnych podmiotów zajmujących się restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, BFG odpowiada również za likwidację skutków upadłości.

W ostatnim czasie Polska i Korea Południowa zacieśniły współpracę w różnych sektorach, w tym w przemyśle, obronności czy branżach infrastrukturalnych. W sektorze finansowym koreańskie instytucje finansowe są obecne w Polsce od niedawna, ale rozszerzają swoją działalność. W związku z tym współpraca między BGF a KDIC wymaga rozwoju w celu zabezpieczania efektywnych i stabilnych relacji pomiędzy podmiotami z obu naszych krajów. Co więcej, będzie ona służyć jako wiodący przykład dla międzynarodowej społeczności zajmującej się gwarantowaniem depozytów, przyczyniając się do rozwoju globalnych standardów w tej dziedzinie.

* * *

Składam najserdeczniejsze życzenia dalszych sukcesów i rozwoju polskiego systemu gwarancyjnego oraz oczekuję dalszej wymiany doświadczeń i owocnej współpracy między BGF i KDIC.



Einlagensicherungsfonds



HILMAR ZETTLER

dyrektor zarządzający Entschädigungseinrichtung deutscher Banken (EdB), członek zarządu Bundesverband deutscher Banken, Niemcy

DEKADA NIEPOKOJÓW I NOWE RAMY SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW JAKO REZULTAT DOŚWIADCZEŃ Z NAJNOWSZYCH KRYZYSÓW FINANSOWYCH

W ciągu ostatniej dekady rozwój systemów gwarantowania depozytów w Europie był niezwykle sukcesem. Wdrożenie dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów (Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD) oraz towarzyszących jej wytycznych i standardów technicznych opracowanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA) znacznie zharmonizowało i sprofesjonalizowało ochronę depozytów, przyczyniając się do zwiększenia stabilności finansowej w całej Unii Europejskiej. Niebagatelne znaczenie dla utrzymania stabilności finansowej miało także ustanowienie europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (Single Supervisory Mechanism – SSM) oraz banków transgranicznych. Obecnie Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji dysponuje kwotą ponad 80 mld euro w celu zagwarantowania możliwości przeprowadzenia skutecznej

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji istotnych systemowo instytucji. Zdolność do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających banków bez obciążania podatników jest pionierskim osiągnięciem w zarządzaniu kryzysowym.

Ustanowienie powyższych ram instytucjonalnych stanowiło reakcję na wcześniejsze kryzysy finansowe. Gwarantują one, że banki nie będą już uzależnione od pomocy państwa. Zapewniając solidną strukturę zarządzania kryzysowego składającą się z gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, na nowo zdefiniowano rolę banków, traktując je jak typowe przedsiębiorstwa, które są odpowiedzialne za własną kondycję finansową. W przypadku wystąpienia trudności, wprowadzono rozwiązanie rynkowe zapewniające uporządkowane wyjście banku z rynku, a drobni depONENTY (ang. *sensitive deponents*) są chronieni przed stratami przez gwaranta depozytów. Stanowi to kluczową zmianę, ponieważ sprzyja zarówno dyscyplinie rynkowej, jak i swobodzie operacyjnej w sektorze bankowym.

Wiarygodność jest zagrożona, gdy przyjęte zasady nie są przestrzegane. Postępowanie w przypadku Silicon Valley Bank (SVB) w USA i Credit Suisse w Szwajcarii budzi obawy nie tylko ze względu na skutki finansowe, lecz także ze względu na potencjalną erozję zaufania do ustalonych ram zarządzania kryzysowego i ich realizacji w kluczowym momencie. Kiedy decyzje i działania odbiegają od uzgodnionych zasad, zaufanie do systemu jest osłabione i mogą wystąpić kontrowersyjne precedensy.

Jednym z wyzwań, które w tym kontekście pozostaje najważniejsze, jest udana restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków o znaczeniu systemowym. Nieodpowiednia zdolność do absorpcji strat czy brak płynności w ramach restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji nadal stwarzają znaczne ryzyko podważenia wiarygodności sieci bezpieczeństwa finansowego. Dlatego należy prawidłowo ustalić priorytety działalności i koncentrować się na kwestiach, które mają fundamentalne znaczenie dla sprawności ram zarządzania kryzysowego.

Aby przezwyciężyć słabości systemu bezpieczeństwa finansowego ujawnione przez ostatnie sytuacje kryzysowe, należy wzmacniać istniejące zasady i procedury, niż je przebudowywać. Gwarantowanie depozytów i postępowanie naprawcze to różne strategie, ale obie mają na celu ochronę deponentów i przyczynienie się do stabilności finansowej. Ponieważ są one współzależne,

granice między nimi muszą być wyraźne, a niespójności wyeliminowane. W przeciwnym razie może to skutkować opóźnieniami w podejmowaniu decyzji, brakiem skuteczności w reagowaniu na sytuacje kryzysowe czy zwiększoną niestabilność finansową.

Ponadto należy poprawić jakość publicznego dyskursu na temat bezpieczeństwa finansowego. W dyskusjach często nie odróżnia się skali problemu, traktując w taki sam sposób upadłość o wartości 2 mld euro i kryzys o wartości 20 mld czy 200 mld euro. Pomijając, że kryzysy tak dużych instytucji finansowych są rzadsze, stosowane podejście sieci bezpieczeństwa musi być odpowiednio zróżnicowane.

Dla gwaranta depozytów utrzymanie zaufania deponentów w czasach kryzysu jest kluczowym priorytetem. W erze cyfrowej oznacza to przede wszystkim skracanie okresu niedostępności wkładów zgodnie z oczekiwaniami deponentów. Wykorzystanie technologii cyfrowych może skrócić okres niedostępności środków klientów. Realistycznym celem byłoby skrócenie okresu niedostępności do jednego lub dwóch dni. Osiągnięcie tego celu wymaga nie tylko postępu technologicznego, lecz także silniejszej integracji procesów nadzoru i gwarantowania depozytów. Zaufanie deponentów do systemów gwarancyjnych uzależnione jest w dużej mierze od skutecznej (prawdziwej i aktualnej) komunikacji w dominie informacji publicznej, zwłaszcza w sytuacji niepokoju o stabilność banku lub banków. Chodzi tu nawet o działania proaktywne. Natomiast błędne, nieprawdziwe czy choćby spóźnione informacje mogą przyczyniać się do erozji zaufania a nawet eskalacji niepożądanych zachowań klientów.

Rozwój Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision – ESFS) wymaga ciągłego doskonalenia trzech kluczowych zasad, osadzonych w wiarygodnych ramach formalnych: przejrzystości, współpracy i gotowości interwencji na wypadek kryzysu.

Po pierwsze, przejrzystość, niezależność i odpowiedzialność mają kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania gwarantowaniem depozytów oraz dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także dla łagodzenia konfliktów interesów. Wiąże się to z jasnymi mandatami, ustrukturyzowanym procesem decyzyjnym i odpowiedzialnością publiczną.

Po drugie, jasno określony rozdział funkcji musi być wspierany efektywną współpracą ogniw sieci bezpieczeństwa, szczególnie w czasach kryzysu.

Należy wdrożyć procedury współdziałania między ogniwami sieci bezpieczeństwa, aby zapewnić niezbędną zakresowo i czasowo wymianę informacji, a także proaktywne angażowanie gwaranta depozytów w decyzje dotyczące restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji, wreszcie skuteczną współpracę w sytuacjach kryzysowych.

Wreszcie, co nie mniej ważne, współpraca między instytucjami powinna obejmować procedury i działania na wypadek kryzysu, aby zapewnić skoordynowaną i skuteczną reakcję na trudności finansowe. Organy nadzoru, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz gwaranci depozytów na poziomie krajowym i europejskim muszą zarówno indywidualnie, jak i wspólnie, angażować się w szeroko zakrojone planowanie awaryjne i przeprowadzanie testów bądź symulacji kryzysowych, aby rozwijać zdolność efektywnego rozwiązywania problemów występujących w upadających bankach. Jest to szczególnie istotne w ujęciu transgranicznym, w którym kluczowe znaczenie mają nie tylko sprawdzone procedury, lecz także – warte szczególnego podkreślenia – relacje osobiste osób odpowiedzialnych za ich stosowanie.

ESFS z powodzeniem sprostał wyzwaniom w niedawnej przeszłości i bez wątpienia musi być gotowy na nowe, z uwzględnieniem zasad wyżej opisanych. Stąd warunkiem *sine qua non* skuteczności wypełniania misji i celów ESFS jest efektywne wykonywanie funkcji przez wszystkie podmioty uczestniczące w tym systemie, a także dobra współpraca bilateralna i koordynacja międzynarodowa. W szczególności chodzi zaś o zachowanie odpowiedniości wypłaty depozytów gwarantowanych *versus* restrukturyzacji czy uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych zagrożonych upadłością. Są to niezbędne warunki zachowania stabilności finansowej oraz zapewnienia zaufania publicznego do systemu finansowego.

PRZESZŁOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

SYNTEZA 30-LECIA

Na tle przedstawionych analiz i w oparciu o obserwację uczestniczącą działalności BFG, wreszcie korzystając z pamięci niektórych członków rad i zarządów Funduszu w kolejnych kadencjach, można sformułować otwarty katalog cech, odzwierciedlający zmiany zachodzące w działalności tej instytucji.

1. BFG utworzono w reakcji na symptomy destabilizacji w grupie nowo powstałych banków komercyjnych i w bankach spółdzielczych w Polsce w warunkach transformacji systemowej.

2. Pierwotna ustawa o BFG była stosunkowo ogólna, pozostawiając wiele kluczowych spraw do uregulowania przez organy Funduszu, co w ówczesnej infrastrukturze prawnej i regulacyjnej stwarzało relatywnie duże ryzyko dla tych organów przy podejmowaniu konkretnych decyzji¹.

3. Wykorzystując doświadczenia zagraniczne i uwarunkowania krajowe, koncepcja działalności Funduszu w obszarze gwarantowania depozytów oraz udzielania pomocy bankom zagrożonym miała cechy oryginalne, które ze względów doktrynalnych spotykały się z różnorodną krytyką (np. działalność pomocowa, a zwłaszcza pomoc na samodzielną sanację banków zagrożonych czy formuła pomocy w ramach funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych).

¹ Zdarzył się nawet przypadek sporu z jednym z banków na gruncie decyzji Funduszu, zakończony skargą kasacyjną w Sądzie Najwyższym.

4. System kapitalizacji BFG pozwalał utrzymywać w pogotowiu środki na interwencje (fundusz *quasi-ex ante*) bez większych kosztów dla banków (FOŚG), a jednocześnie umożliwiał akumulację funduszy dzięki wpłatom banków na fundusz pomocowy i inne źródła przychodów (w tym środki z podziału masy upadłościowej przez syndyków, przy odpowiednich preferencjach ustawowych dla wiarygodności BFG).

5. Wbrew opinii pesymistów, BFG – przy współudziale rządu i NBP (później KNB i KNF), a także, co warto podkreślić, spolegliwej postawie banków² – udało się zażegnać niebezpieczeństwo destabilizacji w sektorze bankowym w latach 90. oraz w sektorze kas w latach 2014–2019.

6. Częste nowelizacje ustawy o BFG były bardziej wyrazem dostosowywania do standardów i regulacji Unii Europejskiej niż odpowiedzią na specyfikę warunków krajowych (np. gwałtowny wzrost poziomu gwarancji w okresie globalnego kryzysu finansowego, zniesienie tzw. salda dodatniego w procesie wyliczania środków gwarantowanych, wyeliminowanie jednostek organizacyjnych samorządu lokalnego jako deponentów). Inne natomiast pośrednio wpływały na systemowe koszty działalności BFG (np. zniesienie zaliczania do kosztów uzyskania przychodu składek banków do Funduszu, podnoszenie cen usług bankowych).

7. Początkowa wysoka ranga instytucjonalna Rady Funduszu ulegała erozji (m.in. ze względu na zmianę sposobu powoływania przewodniczącego bez udziału premiera konsultującego propozycję z prezesem NBP i ministrem właściwym ds. instytucji finansowych oraz bez opinii właściwej komisji sejmowej; a także na obniżenie rangi przyjmowania sprawozdania Funduszu). Nie bez znaczenia – co nie wynikało z przepisów – była zwiększona rotacja przewodniczących i członków rady oraz członków zarządu, począwszy od V kadencji. Wobec coraz bardziej złożonej materii ustawowej działalności BFG (zwłaszcza *resolution*) praktyka ta rodzi ryzyko asymetrii wiedzy członków organów, zwłaszcza rady oraz kompetencji pracowników Biura Funduszu.

8. Wnioski kolejnych zarządów BFG do rad dotyczące zapotrzebowania na fundusze na następny rok były w tendencji zawyżone w stosunku do rzeczywistych potrzeb w danym roku. Choć w przypadku FOŚG, takie podejście

² Co prawda po zażegnaniu kryzysu w końcu lat 90. oraz po wypłatach dla deponentów Banku Staropolskiego S.A. część środowiska bankowego krytykowała politykę akumulacji funduszy w BFG kosztem efektywności banków. W szczególności z krytyką spotykały się i tak rzadkie przypadki samodzielnej sanacji banków spółdzielczych.

było nisko kosztowe albo wręcz neutralne kosztowo dla banków, a jednocześnie stwarzało bufor bezpieczeństwa. Natomiast nadwyżki opłat/składek obowiązkowych banków były przede wszystkim wyrazem antycyklicznej polityki kapitalizacji BFG prowadzonej przez organy Funduszu, zwłaszcza po ustaleniu ścieżki dojścia do wymaganego poziomu docelowego określonego w Dyrektywie UE. Niestety poważne wydatki na wypłaty deponentów upadłych kas i przejęcia zagrożonych kas przez banki po 2013 r. zwiększyły obciążenia pozwalające osiągnąć założone wskaźniki kapitalizacji BFG.

9. Infrastruktura materialna, w tym informatyczna i zasoby informacyjne wraz z bezpośrednimi kanałami transmisji danych od podmiotów systemu gwarantowania, znacząco wpływała na jakość diagnoz i prognoz opracowywanych w Funduszu. Natomiast stosowanie coraz bardziej zaawansowanych metod monitorowania banków służyło merytorycznemu przygotowywaniu podstaw decyzji organów.

10. Stworzenie niezbędnych warunków pracy, budowa i rozwój systemu informatycznego, a także możliwość koniecznego wzrostu zatrudnienia nie byłyby możliwe bez własnej siedziby zaprojektowanej, wybudowanej i wyposażonej pod potrzeby BFG w 1998 r.

11. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że przez 30 lat żadna z interwencji BFG nie okazała się wadliwa z punktu widzenia legalności i celowości



realizacji gwarancji czy zwrotu udzielonych pożyczek albo wykorzystania gwarancji. W annałach polskiej bankowości powinna znaleźć się operacja sanacji Wschodniego Banku Cukrownictwa SA w Lublinie z udziałem 12 dużych banków komercyjnych i pomocą finansową Funduszu, którą można uznać jako nieuregulowaną ówczesznie przymusową restrukturyzację (quasi *private sector solution*).

12. Drugą generację działalności Funduszu (BFG 2.0) zapoczątkowało wdrożenie systemu wyliczania, co umożliwiło niemal zautomatyzowanie wypłaty środków gwarantowanych, a przede wszystkim bieżące monitorowanie stanu środków na rachunkach banków oraz przygotowanie i wdrożenie procedur przymusowej restrukturyzacji wraz z pierwszymi doświadczeniami praktycznymi.

13. Z uznaniem w zagranicznych i międzynarodowych gremiach instytucji gwarancyjnych spotykały się dokonania BFG w sferze organizacji sieci informacyjnych i skuteczności przepływu, gromadzenia i analizy informacji bankowych (w tym rekordowo krótkie terminy wypłaty środków gwarantowanych już w 2014 r.).

14. Z kontrowersyjnymi ocenami spotykało się uzależnianie niektórych interwencji BFG od KNF. Niejednoznacznie oceniano także ‘wyrugowanie’ przedstawicieli środowiska bankowego ze składu rady Funduszu, szczególnie z punktu widzenia ich rzeczywistego wkładu w prace tego organu.

15. Charakterystyczne, że od ćwierć wieku działalność Funduszu w placówkach banków i kas jest widoczna przede wszystkim przez tabliczki informujące, że „Depozyty w tym banku gwarantuje BFG (w zakresie przewidzianym Ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym)”. Natomiast nowe sposoby i instrumenty interwencji BFG w ramach procedur przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*), podobnie zresztą jak działalność pomocowa w początkach działalności Funduszu, są słabo uświadamiane w otoczeniu. I to nie tylko w szerokich kręgach interesariuszy, lecz także wśród profesjonalnych klientów, a nawet wielu dziennikarzy ekonomicznych³.

Opracowanie: Jan Szambelańczyk

³ Za dowód może posłużyć medialny przekaz o projektach przejęcia banku o ujemnej wartości netto za symboliczną złotówkę.

STRATEGIA 2030

W 2025 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny przyjął *Strategię BFG na lata 2025–2030*. Jest to pierwszy tego typu dokument w historii Funduszu, a w jego powstanie zaangażowani byli wszyscy pracownicy. Centralnym punktem Strategii jest deponent. Strategia podkreśla, że to klienci, którzy powierzyli swoje środki bankom i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym, byli, są i będą najważniejsi w działalności Funduszu. Ekspozuje także rolę BFG jako organu przymusowej restrukturyzacji, która nie tylko służy ochronie deponentów, ale także podatników, ograniczając zaangażowanie ich pieniędzy w ratowanie podmiotów zagrożonych upadłością. Strategia określa misję BFG jako wspieranie stabilności polskiego systemu finansowego, by skutecznie chronić depozyty, a także opisuje wartości odpowiedzialność, współpracę, szacunek, transparentność oraz samodoskonalenie. W dokumencie podkreślono rolę współpracy i dialogu z sektorem finansowym oraz instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego.



W Strategii określono 5 strukturalnych obszarów (zdolność reagowania na zagrożenia w sektorze finansowym; nowoczesne technologie; efektywność operacyjna; kompetencje kadry; zrównoważony rozwój), w których wytyczono cele strategiczne i wskazano działania na najbliższe pięć lat.

Cel strategiczny 1. Wzmocnimy naszą zdolność do reagowania na zagrożenia w sektorze finansowym

Działanie 1. Operacjonalizacja i możliwości wdrożenia przymusowej Restrukturyzacji

Polegając na pionierskich i unikalnych na skalę europejską doświadczeniach z przeprowadzonych przez BFG przymusowych restrukturyzacji, w najbliższych latach skoncentrujemy się na zwiększaniu wykonalności przymusowej restrukturyzacji. Będziemy pogłębiać współpracę z podmiotami objętymi ustawą o BFG w celu uświadomienia mechanizmów przymusowej restrukturyzacji. Zwiększymy użyteczność etapu planowania przymusowej restrukturyzacji poprzez sprawdzanie rzeczywistych zdolności operacyjnych właściwych podmiotów dla wdrożenia określonych instrumentów przymusowej restrukturyzacji (także w ramach strategii alternatywnych).

Opracujemy wieloletni plan testowania obszarów kluczowych dla powodzenia przymusowej restrukturyzacji i będziemy weryfikować stopień gotowości podmiotów objętych ustawą o BFG wobec potencjalnych procesów. Miarą realizacji strategii w tym obszarze będzie skala przetestowania obszarów wykonalności przymusowej restrukturyzacji we właściwych podmiotach, a w konsekwencji ocena stopnia przygotowania poszczególnych podmiotów na przymusową restrukturyzację.

Działanie 2. Rozwój systemu identyfikacji zagrożeń w sektorze finansowym

Będziemy doskonalić metody identyfikacji ryzyka w bankach i kasach oraz zagrożeń potencjalnymi kryzysami finansowymi. Zamierzamy wdrożyć nowy System Wczesnego Ostrzegania. Będziemy dążyć do wykorzystywania narzędzi analitycznych opartych na sztucznej inteligencji. Będziemy współpracować z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami w zakresie prewencji kryzysowej. Będziemy organizować warsztaty i seminaria z instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego oraz konsultacje z sektorem bankowym w celu identyfikacji nowych zagrożeń i najlepszych praktyk w ich ograniczaniu.

Działanie 3. Zwiększenie świadomości społecznej roli BFG i jego gwarancji

Istniejemy po to, żeby skutecznie chronić deponentów przed skutkami upadłości banków i kas. Zależy nam, żeby jak najszersze grono klientów banków i kas posiadało jasną i zrozumiałą informację na temat naszych gwarancji. Chcemy, żeby nasze działania edukacyjne budowały świadomość ochrony depozytów oraz procesów przymusowej restrukturyzacji. Powszechna wiedza o naszej roli i gwarancjach wspiera stabilność polskiego systemu finansowego, pomaga deponentom unikać dezinformacji oraz podejmować świadome decyzje finansowe. Nasze działania edukacyjne traktujemy jako inwestycję w długoterminową stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego.

Działanie 4. Budowanie kompetencji w obszarze resolution w sektorze ubezpieczeń

Na bazie opublikowanej w UE dyrektywy IRR, w ciągu najbliższych lat zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji zostaną objęte nowymi obowiązkami związanymi z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. BFG będzie wspierał instytucje sieci bezpieczeństwa, w szczególności Ministerstwo Finansów, pozostając w gotowości do współpracy w ramach prac nad przepisami prawa krajowego związanymi z dyrektywą IRR.

BFG będzie kontynuował zaangażowanie w prace EIOPA nad projektami standardów technicznych i wytycznych do dyrektywy IRR, uwzględniając polską specyfikę. BFG będzie systematycznie pogłębiał też swoje kompetencje w obszarze ubezpieczeniowym, żeby docelowo osiągnąć gotowość do stosowania regulacji prawnych związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, jeżeli ustawodawca wyznaczy taką rolę BFG.



Rozwijamy BFG by chronić środki deponentów



Cel strategiczny 2. Wdrożymy nowoczesne technologie, pogłębijmy cyfryzację i będziemy gotowi na migrację do chmury

Działanie 1. Wdrożenie elektronicznego systemu wypłat środków gwarantowanych

Fundusz wypracuje i wdroży system elektronicznej wypłaty środków gwarantowanych dla deponentów banków i kas zagrożonych upadłością. Proces ten umożliwi deponentom odbiór środków gwarantowanych, w przypadku spełnienia warunku gwarancji, bez konieczności fizycznego stawienia się w oddziałach banków realizujących wypłaty. BFG usprawni również komunikację oraz uprości ścieżki obsługi spraw deponentów oraz rozliczeń wypłat.

Proces zostanie stworzony tak, żeby nie wykluczać osób o mniejszym doświadczeniu i preferencjach w zakresie korzystania z technologii informatycznych. Możliwość elektronicznej wypłaty środków gwarantowanych znacznie poprawi efektywność obsługi wypłat deponentów, przez co może zwiększyć zaufanie do systemu gwarantowania i wpłynąć pozytywnie na stabilność systemu finansowego.

Działanie 2. Budowa instytucji opartej o dane

Fundusz będzie kontynuował rozwój wykorzystania technologii cyfrowych, żeby sprawniej pozyskiwać i przetwarzać dane sprawozdawcze i biznesowe. Pozwoli to przyspieszyć i zoptymalizować procesy biznesowe oraz zadania Funduszu. BFG będzie dążył do racjonalizacji obciążeń sprawozdawczych dla sektora bankowego poprzez doskonalenie narzędzi analitycznych oraz tworzenie uproszczonych procedur sprawozdawczych. Będziemy rozwijali Zintegrowaną Platformę Analityczną, żeby stała się narzędziem powszechnym i użytecznym w analizie sytuacji ekonomicznej podmiotów objętych ustawą o BFG oraz w planowaniu i realizacji procesów przymusowej restrukturyzacji.

W odniesieniu do wyzwań wewnętrznych Funduszu, wdrożymy nowoczesny system księgowo-rachunkowy, żeby zyskać dodatkowe zdolności zarządcze w obszarze analizy finansowej, kadrowo-płacowej czy skarbowej. Będziemy również prowadzili dalszą cyfryzację obiegu i archiwizowania dokumentów i systematycznie odchodzili od dokumentacji papierowej

Działanie 3. Transformacja do stanu gotowości do działania w chmurze

W celu wdrażania nowoczesnych technologii oraz zwiększenia bezpieczeństwa i ciągłości działalności, Fundusz będzie dążył do systematycznego zwiększania wykorzystania usług chmury obliczeniowej przy zachowaniu wszelkich norm bezpieczeństwa. Osiągnięcie pełnej gotowości do pracy w chmurze pozwoli na zwiększenie elastyczności, skalowalność technologii i szybszą adaptację do potrzeb technologicznych. Dzięki rozwiązaniom chmury, BFG będzie mógł realizować najbardziej innowacyjne, jak również osiągalne z perspektywy posiadanych już kompetencji, projekty w zakresie technologii.

Działanie 4. Budowa ekosystemu innowacji

Dzięki wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań informatycznych Fundusz zwiększy swoją efektywność. W Funduszu powstanie zespół, którego celem będzie zarządzanie inicjatywami z zakresu wdrażania nowoczesnych technologii. Zespół ten będzie odpowiedzialny za identyfikowanie zarówno rozwiązań już wykorzystywanych w Funduszu, które wymagają aktualizacji, jak również rozwiązań nie stosowanych a istniejących na rynku, które mogą poprawić efektywność pracy w Funduszu. Będzie on również pilotować wdrożenia nowych technologii i monitorować potrzeby szkoleniowe w tym obszarze. Zaangażujemy naszych pracowników w poszukiwanie i zgłaszanie innowacji technologicznych.

NASZE WARTOŚCI



Cel strategiczny 3. Zwiększymy efektywność operacyjną Funduszu

Działanie 1. Stworzenie mapy procesów

Fundusz wdroży projekt mający na celu opisanie i stworzenie mapy procesów realizowanych przez poszczególne departamenty. Taka mapa zwiększy przewidywalność działań, przypisując odpowiedzialność za poszczególne etapy procesów konkretnym osobom oraz wskazując możliwe ścieżki decyzyjne w ramach każdego procesu.

Pełna mapa procesów przyczyni się do poprawy efektywności działania Funduszu i ograniczy ryzyko ciągłości działania. Projekt umożliwi także doskonalenie procesów w oparciu o doświadczenia poszczególnych departamentów.

Działanie 2. Program Zarządzania Projektowego

Organizacja pracy w Funduszu będzie ewoluowała w kierunku struktury macierzowej. W nowym modelu departamenty nadal będą pełniły rolę centrów kompetencyjnych, a równolegle powstaną zespoły zadaniowe odpowiedzialne za realizację konkretnych projektów. Poprawi to efektywność operacyjną oraz pozwoli na lepsze dostosowanie zasobów do zmieniających się potrzeb organizacji.

Partycypacja w tych zespołach będzie dobrowolna i otwarta dla wszystkich pracowników Funduszu, co pozwoli na pełniejsze wykorzystanie ich kompetencji oraz stworzy nowe możliwości rozwoju zawodowego. Realizacja międzydepartamentalnych projektów wpłynie na poprawę współpracy wewnątrz Funduszu i zwiększy świadomość realizowanych przez Fundusz zadań na wszystkich szczeblach organizacji.

Działanie 3. Odbiurokratyzowanie BFG

W Funduszu powstanie zespół do spraw usprawnienia codziennej działalności BFG. Na podstawie stworzonej mapy procesów zespół ten zidentyfikuje powtarzające się zadania oraz zaproponuje ich redukcję. Głównym naszym celem w tym obszarze będzie uproszczenie procesów i procedur, umożliwienie szerszego delegowania zadań oraz skrócenie ścieżek akceptacji, przy jednoczesnym zachowaniu wszelkich zasad zarządzania ryzykiem w Funduszu.

Działanie 4. Wypracowanie i wdrożenie dobrych praktyk komunikacji

Wypracowanie i wdrożenie dobrych praktyk komunikacji usprawni wymianę informacji, podejmowanie decyzji oraz współpracę międzydepartamentalną. Wdrożenie tych praktyk ma na celu zwiększenie efektywności procesów oraz ułatwienie podejmowania decyzji w instytucji.

Dobre praktyki obejmą organizację spotkań, wymianę wiedzy o realizowanych zadaniach czy uproszczenie i skrócenie przepływu informacji. Będziemy promować wykorzystanie nowoczesnych technologii wspierających efektywną komunikację.



Cel strategiczny 4. Będziemy rozwijać i efektywnie wykorzystywać kompetencje naszych pracowników

Działanie 1. Wdrożenie kompleksowego „Cyklu Życia Pracownika w BFG”

„Cykl życia pracownika” jest koncepcją zarządzania zasobami ludzkimi dążącą do spójnego i optymalnego podejścia do pracownika w każdym z 6 etapów jego relacji z BFG: zainteresowanie, rekrutacja, zatrudnianie, retencja, rozwój, rozstanie. W ramach wdrożenia tej metodologii BFG dokona przeglądu, wypracuje i wprowadzi nowoczesne koncepcje zarządzania zasobami ludzkimi na każdym etapie życia pracownika w Funduszu.

Celem tych działań będzie stworzenie atrakcyjnego i inspirującego środowiska pracy w BFG, żeby skutecznie pozyskiwać i zatrzymywać talenty, przyczyniając się do uznawania Funduszu za pracodawcę pierwszego wyboru.

Działanie 2. Centrum Szkoleń BFG

Powołanie centrum szkoleń ma trzy cele:

- stworzyć przejrzysty, spójny i efektywny system szkoleń pracowników Funduszu, żeby w sposób skoordynowany podnosić ich kwalifikacje zawodowe zgodnie z zapotrzebowaniem Funduszu,
- umożliwić nowym pracownikom Funduszu łatwe wdrożenie się do pracy,
- pełnić rolę edukacyjną Funduszu wobec krajowych i zagranicznych instytucji zewnętrznych w oparciu o kompetencje pracowników.

Działanie 3. Stworzenie Programu Rozwoju Talentów w BFG

W celu zapewnienia równych, przejrzystych i atrakcyjnych zasad rozwoju zawodowego, BFG uruchomi Program Rozwoju Talentów, który zapewni wsparcie pracownikom w rozwoju kluczowych kompetencji niezbędnych dla działalności Funduszu. Program skierowany będzie zarówno do pracowników rozpoczynających karierę zawodową, jak i do pracowników z doświadczeniem, którzy poszukują nowych wyzwań zawodowych, pragną podnieść swoje kwalifikacje lub zmienić dotychczasową specjalizację. Dzięki temu programowi Fundusz zabezpieczy ciągłość działania w obszarze kadrowym, a pracownikom pozwoli w pełni wykorzystać ich potencjał.

Działanie 4. Rozwijanie unikalnych kompetencji

Zakres zadań i uprawnień BFG, jak też charakter naszej organizacji, wymaga posiadania przez Fundusz zarówno kadry o kierunkowym, specjalistycznym przygotowaniu zawodowym, jak też grupy pracowników posiadających wszechstronne kompetencje, dużą elastyczność i gotowość udziału w dynamicznych, niepowtarzalnych i często stresujących procesach związanych z realizacją zadań BFG.

Dla tej drugiej grupy przeznaczony będzie projekt rozwoju kompetencji, w ramach którego Fundusz wykształci i przygotuje do pracy grupę osób do tzw. zadań specjalnych, jakimi są pełnienie funkcji kuratora czy administratora podmiotu w restrukturyzacji, członkostwo w jego radzie nadzorczej czy uczestniczenie w projektach wymagających wszechstronnych kompetencji.

Cel strategiczny 5. Będziemy dbać o zrównoważony rozwój

Działanie 1. Wdrożenie raportowania zgodnego z Dyrektywą CSRD

Fundusz, z własnej inicjatywy, by zwiększyć przejrzystość swojego działania, wdroży wymogi raportowania wynikające z implementacji Dyrektywy CSRD. W tym celu zostanie opracowana i wdrożona metodologia obliczania wskaźników związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Fundusz będzie systematycznie zwiększał zakres informacji raportowanej o wpływie działalności BFG na środowisko, społeczeństwo i zarządzanie organizacją tak, żeby osiągnąć zgodność sprawozdawczą w 2026 roku.

Działanie 2. Pozyskanie certyfikatu EMAS w obszarze środowiskowym

System Ekozarządzania i Audytu (EMAS) to utworzony przez Komisję Europejską unijny system zarządzania środowiskowego. Pomaga on oceniać, raportować i ograniczać wpływ działalności instytucji na środowisko. Realizując wymogi niezbędne do wdrożenia EMAS, BFG zwiększy efektywność zarządzania dostępnymi zasobami i energią. EMAS został wdrożony w ponad 4 tys. organizacji w Europie, w tym ponad 70 w Polsce. W Polsce certyfikat ten posiada między innymi Ministerstwo Klimatu i Środowiska, zaś w Unii Europejskiej ECB czy EIB, a w trakcie wdrażania jest również SRB.

Działanie 3. Przystąpienie do Karty Różnorodności

W celu podkreślenia znaczenia szacunku wśród naszych wartości, BFG przystąpi do Karty Różnorodności. Tym samym Fundusz zobowiąże się do przestrzegania zasad równości, różnorodności i wzajemnego poszanowania w miejscu pracy. Zasady te znajdą pełne odzwierciedlenie w politykach rekrutacji, awansów, wynagrodzeń, work-life balance czy ochrony przed mobbingiem i dyskryminacją. Fundusz wierzy, że różnorodność i równe traktowanie podnosi efektywność, zaangażowanie pracowników i innowacyjność naszej instytucji.

Działanie 4. Uruchomienie i prowadzenie Akademii Dobrostanu

Powołanie Akademii Dobrostanu w BFG to inicjatywa mająca na celu wsparcie pracowników w rozwoju osobistym. Celem akademii będzie tworzenie okresowych kampanii adresujących wyzwania związane z wypaleniem zawodo-

wym, umiejętnościami miękkimi, efektywną komunikacją, radzeniem sobie ze stresem w pracy czy wspomagających kondycję psychiczną.

Kampanie prowadzone będą ze wsparciem rozwiązań technologicznych przy wykorzystaniu wielokanałowej komunikacji wewnętrznej i starannie dobranych szkoleń. Identyfikacja i skuteczność kampanii będzie mierzona liczbą uczestników i oceniana z wykorzystaniem przeznaczonych do tego celu ankiet pracowniczych.

Na podstawie *Strategii 2030* opracowała Ewa Kulińska-Sadłocha



STRATEGIA 2030

W CIĄGU NAJBLIŻSZYCH 5 LAT

- I** Wzmocnimy naszą zdolność do reagowania na zagrożenia w sektorze finansowym
- II** Wdrożymy nowoczesne technologie, pogłębimy cyfryzację i będziemy gotowi na migrację do chmury
- III** Zwiększymy efektywność operacyjną Funduszu
- IV** Będziemy rozwijać i efektywnie wykorzystywać kompetencje naszych pracowników
- V** Będziemy dbać o zrównoważony rozwój

Strategia 2030 | 11



ISBN 978-83-8017-600-3