

Nr 3(80) 2020

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

Nr 3(80) 2020

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

SAFE BANK

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
prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
prof. Ryszard Kokoszczyński
prof. Monika Marcinkowska
prof. Krzysztof Opolski
dr Ewa Kulińska-Sadłocha
prof. Ewa Miklaszewska
Artur Radomski
Ewa Teleżyńska – sekretarz Redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

Marek Dietl – Przewodniczący
prof. Angel Berges Lobera
prof. Paola Bongini
prof. Santiago Carbo-Valverde
prof. Dariusz Filar
prof. Eugeniusz Gatnar
prof. Andrzej Gospodarowicz
prof. Marko Košak
prof. Anzhela Kuznetsova
prof. Edgar Löw
prof. Leszek Pawłowicz
prof. Krzysztof Pietraszkiewicz
prof. Andrzej Sławiński
Zdzisław Sokal
prof. Rafał Sura
Olga Szczepańska

Artykuły publikowane w **BEZPIECZNYM BANKU** są recenzowane.
Za publikację naukową w **BEZPIECZNYM BANKU** Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał dwadzieścia punktów.
BEZPIECZNY BANK (online) ISSN 2544-7068
Wcześniejse wydania **BEZPIECZNEGO BANKU** miały numer ISSN 1429-2939

REDAKCJA

Krystyna Kawerska

WYDAWCA

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

SEKRETARIAT REDAKCJI

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

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



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

W numerze



Marek Dietl – <i>Od Redakcji</i>	6
--	---

Problemy i poglądy

Jan Szambelańczyk, <i>XXV lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce</i>	8
Tomasz Obal, <i>Gwarantowanie depozytów w Polsce w latach 1995–2020. Aksjologia, wybrane regulacje, praktyka</i>	52
Sylvia Frydrych, <i>Emisja obligacji podporządkowanych przez polski sektor bankowy w latach 2010–2019</i>	72
Paweł Wajda, <i>Publicznoprawne aspekty transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych (część I)</i>	87

Miscellanea

Marcin Idzik, Jacek Gieorgica, <i>Reputacja sektora bankowego 2020 – kluczowe wyniki i wnioski z badania</i>	118
Ludwik Kotecki, Leszek Pawłowicz, <i>Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski w opinii ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego – aktualizacja V edycji badania</i>	143

Recenzje

Stanisław Flejterski, <i>Recenzja monografii Jana Krzysztofa Solarza i Krzysztofa Waliszewskiego pt. Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19, edu-LIBRI, Kraków–Legionowo 2020</i>	155
--	-----

Contents

.....

Marek Dietl – <i>A word from the Editor</i>	6
---	---

Problems and Opinions

Jan Szambelańczyk, <i>25 years of Bank Guarantee Fund's Activity in Poland</i>	8
Tomasz Obal, <i>Deposit Guarantees in Poland in the Years 1995–2000. Axiology, Selected Regulations, Practice</i>	52
Sylvia Frydrych, <i>Issue of Subordinated Bonds by the Polish Banking Sector in 2010–2019</i>	72
Paweł Wajda, <i>Public-law Aspects of Acquisitions of Significant Portfolios of Shares in Domestic Banks</i>	87

Miscellanea

Marcin Idzik, Jacek Gieorgica, <i>Reputation of the Banking Sector in 2020: Key Results and Conclusions</i>	118
Ludwik Kotecki, Leszek Pawłowicz, <i>Macroeconomic challenges and forecasts for Poland according to experts of the European Financial Congress – V Edition – update of the study</i>	143

Reviews

Stanisław Flejterski, <i>Review of the monograph Jan Krzysztof Solarz and Krzysztof Waliszewski – Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19, edu-LIBRI, Kraków–Legionowo 2020</i>	155
---	-----

Od Redakcji

Szanowne Czytelniczki, Drodzy Czytelnicy!

W tym roku minęło 25 lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Fundusz jest młodszy od nowej (zdenominowanej) złotówki zaledwie o trzy miesiące – rozpoczął działalność w kwietniu 1995 roku. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, aż trudno uwierzyć, że pierwsza połowa lat 90. to okres, kiedy stabilność polskiego sektora bankowego była permanentnie zagrożona. Instytucje gwarancyjne nie były w pełni ukształtowane – występował swoisty dualizm: banki działające przed 1989 r. korzystały z tzw. gwarancji Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności oraz tymczasowej i znacznie mniej korzystnej gwarancji NBP dla klientów banków powstałych w okresie transformacji systemowej. Remedium na problemy zagrożenia wypłacalności banków w Polsce miały być przepisy Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Przepisy te upodabniały krajowy system gwarancyjny do rozwiązań określonych w Dyrektywie 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, choć członkiem Wspólnoty Europejskiej zostaliśmy 10 lat później.

W minionym ćwierćwieczu BFG znacząco przyczynił się do stabilizacji polskiego rynku finansowego zapobiegając upadłościom ok. 100 banków, a przede wszystkim wypłacił środki gwarantowane ponad 360 tysiącom deponentom upadłych banków komercyjnych i spółdzielczych, a od 2014 r. także spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Retrospektywne spojrzenie na zmiany jakim podlegały regulacje prawne i działalność BFG uświadamia skalę zmian, które w popularnej stylistyce można określić jako nowa generacja ogniwa sieci bezpieczeństwa (BFG 2.0). Obejmuje to, po pierwsze, poważne zmiany w gwarantowaniu depozytów, czego najlepszą ilustracją jest podwyższenie poziomu gwarancji z równowartości w złotych 3 000 ECU do 100 000 euro. A po drugie, odejście od pomocy podmiotom zagrożonym w formie zwrotnych pożyczek udzielanych na warunkach korzystniejszych od rynkowych, a w to miejsce wdrożenie systemu restrukturyzacji i przymusowej likwidacji (ang. *resolution*).

Nasza pamięć o ewolucji rozwiązań instytucjonalnych jest niezwykle krótka – trudno dziś znaleźć specjalistę, który naprawdę dobrze rozumie i potrafi wyjaśnić, jak działał światowy system walutowy ustalony w Bretton Woods. *Toutes proportions gardees* podobny los może spotkać historię tworzenia systemu gwarancyjnego

w Polsce. Śmiałbym twierdzić, że pierwotne rozwiązania i ich zmiany nie są znane nowym pokoleniom badaczy, bankowców czy regulatorów, a także, iż upływ czasu zatęłił w pamięci uczestników lub świadków niektóre procesy czy wydarzenia z udziałem BFG. W 80 numerze „Bezpiecznego Banku” zamieszczamy dwa opracowania poświęcone tej tematyce. Ich autorzy od pierwszych dni powołania organów i Biura Funduszu niemal przez całe ćwierćwiecze uczestniczyli w działalności BFG. Autor pierwszego opracowania – prof. Jan Szambelańczyk – przez prawie VII kadencji zasiadał w kolejnych radach Funduszu. Autor drugiego – Tomasz Obal organizował pierwsze wypłaty środków gwarantowanych już w 1995 roku, a obecnie – od trzech kadencji – jest członkiem Zarządu Funduszu.

Organizacja to ludzie, którzy w niej pracują i jej kibicują. Ta oczywista prawda stanowi przesłankę zamieszczenia we wspomnianych wyżej opracowaniach informacji o wielu osobach, których kompetencje i aktywność przyczyniały się do dokonania Funduszu i jego pozycji zarówno w Polsce, jak i zagranicą. Dodam, że zakres rozważań związanych z jubileuszem działalności BFG usprawiedliwia odejście od redakcyjnego standardu objętości. Pandemia i związane z nią ograniczenia epidemiologiczne oraz zawirowania gospodarcze nie sprzyjają spektakularnemu świętowaniu pierwszego ćwierćwiecza Funduszu. Obszerne i wnikliwe opracowania to swoiste życzenia urodzinowe dla Wydawcy oraz osób, które stały i stoją za BFG.

Redakcja „Bezpiecznego Banku” zadbała nie tylko o intelektualne uczczenie jubileuszu, ale zamieściła również dwa artykuły poruszające ważne i aktualne zagadnienia. Pierwszy traktuje o funkcjonowaniu rynku obligacji podporządkowanych w Polsce w latach 2010–2019 na tle zmian prawnych dotyczących tych instrumentów dłużnych. Natomiast drugi tekst kontynuuje tradycję zamieszczania w „Bezpiecznym Banku” rozważań natury prawnej związanej z sektorem bankowym. Tym razem przedmiotem analiz jest pierwsza część obszernego studium na temat publiczno-prawnych aspektów transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych.

W części Miscellanea, podobnie jak w roku ubiegłym, zamieszczamy opracowanie poświęcone wynikom kolejnego raportu z badań nad reputacją sektora bankowego (edycja 2020). W dziale Recenzje Stanisław Flejterski ocenia monografię autorstwa Jana Krzysztofa Solarza i Krzysztofa Waliszewskiego pt. *Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19*. Warto zwrócić uwagę zarówno na aktualność, jak i na tempo przygotowania tej monografii oraz jej omówienia.

W imieniu Rady Programowej „Bezpiecznego Banku” życzę P.T. Czytelnikom interesującej lektury, a Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu kontynuacji dzieła stabilizowania sektora finansowego i zapewnienia bezpieczeństwa klientom instytucji finansowych. W czasach kiedy wielu z nas ma poczucie szybko rosnącej entropii poczucie bezpieczeństwa jest wartością samą w sobie.

*Przewodniczący Rady Programowej
Bezpiecznego Banku
Marek Dietl*

Warszawa, we wrześniu 2020

Problemy i poglądy



DOI: 10.26354/bb.1.3.80.2020

Jan Szambelańczyk*

ORCID: 0000-0002-4340-5193

Jan.Szambelanczyk@ue.poznan.pl

XXV lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zmian normatywnych i charakterystyka działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w Polsce w latach 1995–2020. Analizy prowadzone są na podstawie aktów normatywnych i dokumentacji BFG, ze szczególnym uwzględnieniem raportów rocznych za kolejne lata analizowanego okresu. W ocenie jakościowej działalności Funduszu i jego organów wykorzystuje się przede wszystkim wieloletnią obserwację uczestniczącą autora w związku z wykonywaniem obowiązków członka Rady Funduszu, a ponadto konsultację z byłymi członkami Zarządu Funduszu. Artykuł kończy sformułowanie 15 cech lub tendencji w działalności BFG w minionym ćwierćwieczu.

Słowa kluczowe: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, uregulowania prawne, system gwarantowania depozytów, pomoc finansowa dla banków i kas, przymusowa restrukturyzacja i likwidacja podmiotów systemu gwarantowania.

JEL: G21, G28, G33, G34, G38

* Jan Szambelańczyk – profesor nauk ekonomicznych, pracuje w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, a w latach 1995–2016 był nieprzerwanie członkiem Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, z mandatu Związku Banków Polskich.

25 years of Bank Guarantee Fund's Activity in Poland

Abstract

The aim of the article is an analysis of normative changes and a description of the Bank Guarantee Fund's (BGF) activity in Poland in the years 1995–2020. The analyses are based on normative acts and BGF's documentation, including in particular annual reports of the given years under scrutiny. Qualitative assessment of the activities of the Fund and its bodies is based in substantial part on the author's participant observation as a member of the Fund's Council and consultations with former members of the Fund's Management Board. The article finishes with formulating 15 qualities, or tendencies, of the BGF's activity over the past 25 years.

Key words: Polish Bank Guarantee Fund, legal regulations, deposit guarantee scheme, deposit insurance systems (DIS), financial assistance for banks and credit cooperatives, resolution.

Wstęp

W świetle doświadczeń, a zwłaszcza negatywnych konsekwencji kryzysów bankowych dla systemów społeczno-ekonomicznych w wiekach XX i XXI, 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 na 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 ogniwem sieci bezpieczeństwa finansowego. Nadal można spotkać zwolenników koncepcji dyscypliny rynkowej jako sposobu 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 instytucji międzynarodowych obligujące do ustanawiania uznanych przez dane państwo systemów gwarantowania depozytów, a ostatnio także odpowiedniego zabezpieczenia procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*)³.

¹ <https://www.fdic.gov/about/what-we-do/> (dostęp: 01.09.2020).

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

³ Zob. https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/akty-prawne/ katalog głównych unijnych aktów prawnych.

Do ostatniej dekady XX w. kwestia niezbędności instytucji gwarantującej depozyty nie była oczywista ani w krajach gospodarki rynkowej⁴, ani tym bardziej w początkach transformacji systemowej w krajach reformujących swe sektory bankowe do takiej gospodarki. Kontrowersje teoretyczne czy doktrynalne, a także niechęć banków do partycypacji w kosztach takich systemów, mitygowały dążenia polityków i decydentów do ich tworzenia, zwłaszcza w nie kryzysowych warunkach funkcjonowania instytucji kredytowych⁵. Gwarantowanie depozytów jest pochodną dualnego charakteru przedsiębiorstwa bankowego, którego funkcja celu polega na maksymalizacji zysku i/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 „kruczości banków”), jak i z roli, jaką system bankowy odgrywa w finansach i funkcjonowaniu całej gospodarki⁶. 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 depozytów⁷, można stwierdzić, że między efektywnością a bezpieczeństwem w bankowości nie ma sprzeczności; albo będziemy mieli oba te dobrodziejstwa, albo żadnego. W praktyce dowodzą tego działania podejmowane w sytuacjach zagrożenia stabilności sektora bankowego na skutek problemów finansowych banku, bądź banków mających istotne znaczenie systemowe, podobnie w sytuacji zagrożenia wielu podmiotów danego systemu bankowego. W takich bowiem sytuacjach często awaryjnie powoływano do życia instytucje gwarancyjne, pośpiesznie tworząc infrastrukturę ograniczającą zaangażowanie środków budżetowych w sanowanie sektora bankowego⁸ lub deklarowano autorytetem państwa nieograniczone gwarancje dla depozytów. Sukcesywnie rosnąca liczba takich instytucji doprowadziła do tego, że współcześnie na świecie działa 146 instytucji gwarancyjnych⁹.

W 2020 roku mija ćwierć wieku od utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG/Fundusz) w Polsce. Rocznicą 25-lecia działalności jest okazją do przypomnienia rozwiązań i problemów, z jakimi borykano się w minionym okresie, a także

⁴ Por. W. Baka, *Wprowadzenie*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005, s. 17–19.

⁵ Por. T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004, 2(23).

⁶ 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.

⁷ J.E. Stiglitz, B. Greenwald, *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, UK 2003.

⁸ Dowodzi tego analiza powoływania instytucji gwarantowania depozytów na świecie. Por. Część II. *Systemy gwarantowania depozytów na świecie*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów...*, op. cit., 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 obowiązkową sieć bezpieczeństwa o rozwiązania restrukturyzacyjne czy uporządkowanej likwidacji, koncepcje TLAC (ang. *total loss absorbing capital*) czy MREL (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

⁹ <https://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/> (dostęp: 03.09.2020).

ludzi, którym przychodziło te problemy rozwiązywać. Współcześnie infrastruktura regulacyjna, materialna, proceduralna, finansowa czy kadrowa działalności BFG jest znakomicie bardziej zaawansowana niż w początkach funkcjonowania. Niemniej jednak można twierdzić, że w roku srebrnego jubileuszu są przesłanki na rzecz przypomnienia najistotniejszych zmian, a nadto niektórych przedsięwzięć czy doświadczeń, które znacząco wpłynęły na pozycję i rolę BFG w polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego, wreszcie ludzi organizujących BFG i kształtujących politykę Funduszu.

Ramy opracowania wymuszają selekcję informacji, a także analizę tylko istotniejszych procesów, bądź zdarzeń, które odzwierciedlają subiektywne ich postrzeganie i wartościowanie przez autora. Natomiast z poznawczego i metodycznego punktu widzenia kapitalne znaczenie ma okoliczność, że dominującą metodą badawczą była analiza dokumentacji Funduszu oraz wieloletnia obserwacja uczestnicząca, w okresie od pierwszych dni tworzenia BFG w kwietniu 1995 r. aż do września 2016 r.¹⁰, a także konsultacje z członkami organów Funduszu.

1. Okoliczności powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Istotnym 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 NBP wydzielono 9 banków komercyjnych, a także sprzyjano powstawaniu nowych banków komercyjnych. Na wstępie transformacji polski system bankowy tworzyło 13 banków z kapitałem państwowym (Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy, Bank Handlowy, PeKaO S.A., Bank Rozwoju Eksportu S.A., Państwowy Bank Kredytowy w Warszawie, Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie, Bank Gdański w Gdańsku, Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie, Bank Śląski w Katowicach, Bank Zachodni we Wrocławiu, Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie, Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi i Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu), Bank Gospodarki Żywnościowej spełniający funkcję centrali organizacyjno-finansowej dla około 1650 banków spółdzielczych oraz Łódzki Bank Rozwoju S.A. Natomiast uchwalenie ustawy z dnia 31 grudnia 1989 r. – Prawo bankowe oraz ustawy z dnia 31 grudnia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim stworzyło ramy prawne do utworzenia dwustopniowego systemu bankowego, a polski bank centralny został oddzielony od komercyjnej działalności bankowej¹¹. Liberalna polityka licencyjna i niskie wymogi kapitałowe doprowadziły do tego, że w ciągu trzech lat liczba banków komercyjnych zwiększyła się do 82.

Radykalne zmiany warunków gospodarowania – prowadzenie działalności bankowej bez odpowiednich regulacji ostrożnościowych, systemów zarządzania ryzykiem przy

¹⁰ W 2016 r. w następstwie nowelizacji ustawy o BFG zmniejszono skład Rady Funduszu do 6 osób i usunięto z niej dwóch przedstawicieli Związku Banków Polskich.

¹¹ Por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, PWE, Warszawa 1999, s. 86.

niskiej kapitalizacji banków i słabości kontroli wewnętrznej, zatrudnianie kadr nie przygotowanych do świadczenia usług bankowych w konkurencyjnym środowisku, patologia transformacyjna, w tym zachowania nielegalne lub przestępcze, wspierane niekiedy wysoce specjalistyczną ekspertyzą angażowanych przez klientów doradców – szybko generowały straty na działalności. Już w 1993 r. w polskim sektorze bankowym ujawniły się symptomy kryzysu bankowego, w tym znaczne pogorszenie jakości portfeli kredytowych (w tym rosnący udział kredytów straconych) oraz niedostateczny poziom kapitałów własnych banków¹². Szybko rosło ryzyko upadłości banków¹³. 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 1989¹⁴. 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 w 1994 r., sytuacja dualizmu gwarancyjnego osłabiała pozycję nowo utworzonych banków i narażała 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 ich wyższe koszty. W systemie pośrednictwa finansowego wyższe wskaźniki NPL (ang. *non 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 tych państwowych banków, które zaangażowały się 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 w końcu 1994 r.

Wdrażanie reformy i polityka ograniczania udziału banków państwowych w krajowym systemie bankowym, w sytuacji gwałtownego wzrostu ryzyka destabilizacji nowych banków prywatnych, skłoniło decydentów do przyjęcia rozwiązania ogra-

¹² „Kiedy upadł Bank Spółdzielczy w Śremie [...] okazało się, że tam powstała pustynia, gospodarczo spalona ziemia” [wkłady oszczędnościowe ludności zostały wypłacone klientom przez NBP, ale pozostałe środki na rachunkach nie korzystały z gwarancji Skarbu Państwa – przyp. J.Sz.]. Por. *Przedsiębiorczość bankowa jest oparta na zaufaniu. Rozmowa z Krzysztofem Pietraszkiewiczem*, [w:] *Reforma polskiego systemu bankowego w latach 1987–2004 we wspomnieniach jej twórców*, P. Aleksandrowicz i A. Fandrejewska-Tomczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 165.

¹³ W 1993 r. kredyty zagrożone stanowiły 30% portfela brutto. Ponad połowa należności zagrożonych to były kredyty zaliczone do kategorii „stracone”. *Ibidem*, s. 175.

¹⁴ Por. M. Grzybowski, *Geneza powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Główne etapy jego tworzenia*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005, s. 30–31.

niczającego negatywne konsekwencje dualizmu gwarancyjnego¹⁵. 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 często dyskutowano o stworzeniu sieci bezpieczeństwa systemu bankowego poprzez utworzenie Komisji Nadzoru Bankowego i instytucji gwarancyjnej dla wszystkich banków w Polsce¹⁶.

2. Początki działalności BFG

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*)¹⁷, a weszła w życie 17 lutego 1995 r. Jednak, co istotne, nie była prostym odwzorowaniem regulacji Wspólnot Europejskich, choć jej główne zasady zostały uwzględnione. Zasadniczą różnicę stanowiła funkcja udzielania pomocy finansowej bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności, czego Dyrektywa nie przewidywała¹⁸. Odpowiadało to w zasadzie modelowi *risk minimizer*, umożliwiając Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu wybór sposobu rozwiązania kryzysu w banku albo poprzez wypłatę uprawnionym deponentom pieniędzy do wysokości określonej w Ustawie, albo przez udzielenie pomocy finansowej, na warunkach korzystniejszych od rynkowych, pozwalającej odpracować straty (pomoc nie mogła być wyższa niż równowartości środków gwarantowanych)¹⁹.

Ustawa stanowiła, że BFG nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów Prawa budżetowego (art. 44), co było później przedmiotem kontrowersji w ocenie jego prawnej natury²⁰ i ostatecznie wymagało interwencji ustawodawcy poprzez zmianę artykułu Ustawy w brzmieniu „Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest państwowym funduszem celowym ani państwową osobą prawną”, aby w końcu uchwalić, że „Fundusz nie jest państwową osobą prawną i nie jest jednost-

¹⁵ Początkowo projekty 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 banków. *Przedsiębiorczość bankowa...*, *op. cit.*, s. 165.

¹⁶ „Idea utworzenia BFG właściwie po raz pierwszy chyba została w takiej formie nazwana przez Ewę Śleszyńską-Charewicz, szefową nadzoru”. *Przedsiębiorczość bankowa...*, *op. cit.*, s. 165.

¹⁷ W roku utworzenia BFG zaliczał się do 50 instytucji gwarancyjnych na świecie. E.J. Kane, *Financial Regulation and bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College, 2004.

¹⁸ W roku uchwalania Ustawy o BFG Polska nie była członkiem EEC i nie była zobowiązana do bezpośredniego stosowania dyrektyw wspólnotowych.

¹⁹ 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.

²⁰ Interesujące analizy tego problemu zawiera opracowanie: M. Grzybowski, *Geneza powstania Bankowego Funduszu...*, *op. cit.*, s. 44–48.

ką sektora finansów publicznych”²¹. Pierwotne wyposażenie kapitałowe Funduszu zgodnie z art. 45 Ustawy stanowiły wpłaty NBP i Ministra Finansów po 50 mln zł²². A po 25 latach działalności na koniec 2019 r. fundusze własne BFG wynosiły około 22,3 mld zł. Uproszczone redakcyjnie zapisy przepisów Ustawy oraz *OBWIESZCZENIA MARSZAŁKA SEJMU RP z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji* (Obwieszczenie) ilustrują zakres zmian zadań, jakie ustawodawca przypisał Funduszowi z inicjatywy własnej, bądź implementując regulacje Unii Europejskiej.

Tabela 1. Zestawienie wybranych fragmentów dotyczących zakresu zadań BFG w ustawie z 1994 r. i Obwieszczeniu z 2020 r.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o BFG	OBWIESZCZENIA MARSZAŁKA SEJMU RP z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji
<p>Art. 1. Ustawa określa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zasady tworzenia i funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach w bankach; 2) rodzaje działań, które mogą być podejmowane w celu udzielania bankom pomocy do wysokości środków gwarantowanych w sytuacjach zagrożenia utratą wypłacalności. 	<p>Art. 1. 1. Ustawa określa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) cel działalności, zadania oraz organizację BFG; 2) zasady funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów; 3) zasady umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych; 4) zasady przygotowywania i przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji; 5) zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji w celu realizacji zadań Funduszu.
	<p>Art. 4. Celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji.</p>

²¹ Zob. art. 44 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo Bankowe (Dz.U. nr 122, poz. 1316), a po kolejnych zmianach zapis art. 3 ust. 3 Obwieszczenia.

²² Ówczesnie, przed dewaluacją były to kwoty po 500 mld zł.

Tabela 1 – cd.

<p>Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o BFG</p>	<p>OBWIESZCZENIA MARSZAŁKA SEJMU RP z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji</p>
<p>Art. 4.1. Do zadań Funduszu w zakresie funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania środków pieniężnych należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) określanie na dany rok wysokości środków wyodrębnionych przez banki, w związku z obowiązkiem tworzenia funduszu ochrony środków gwarantowanych, 2) wykonywanie obowiązków gwarantowania środków pieniężnych ustawowych, 3) gromadzenie i analizowanie informacji o bankach, 4) nadzór nad umownym systemem gwarantowania środków pieniężnych⁴⁾. <p>Art. 4.2. Do zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy bankom należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) udzielanie zwrotnej pomocy finansowej [zgodnie z zasadami ustawy] w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, bądź na nabycie akcji lub udziałów banków, 2) kontrola nad prawidłowością wykorzystania pomocy, 3) określanie wysokości obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez banki, 4) kontrola realizacji programu naprawczego banku w sytuacjach określonych w ustawie. 	<p>Art. 5. 1. Do zadań Funduszu należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych deponentom; 2) kontrola danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania; 3) restrukturyzacja podmiotów, o których mowa w art. 64 pkt 2, przez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych; 4) prowadzenie przymusowej restrukturyzacji; 5) przygotowywanie, aktualizacja i ocena wykonalności planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji; 6) 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; 7) prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. <p>Art. 5. 2a. Do zadań Funduszu w zakresie restrukturyzacji banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, z wyłączeniem banków hipotecznych, należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) udzielanie wsparcia na rzecz działalności restrukturyzowanego banku bankom przejmującym; 2) kontrola prawidłowości wykorzystania wsparcia, o którym mowa w pkt 1, oraz monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej i systemu zarządzania banku uczestniczącego w restrukturyzacji banku, na którego działalność Fundusz udzielił wsparcia.

Tabela 1 – cd.

<p>Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o BFG</p>	<p>OBWIESZCZENIA MARSZAŁKA SEJMU RP z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji</p>
	<p>Art. 5. 2. Do zadań Funduszu w zakresie restrukturyzacji kas, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) udzielanie zwrotnej pomocy finansowej, 2) nabywanie wierzytelności kas, 3) udzielanie wsparcia finansowego na rzecz działalności kasy w przypadku jej przejęcia, przejęcia jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań lub w przypadku nabycia przedsiębiorstwa tej kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych podmiotowi przejmującemu lub nabywcy, 4) kontrola prawidłowości wykorzystania pomocy i wsparcia, o których mowa w pkt 1 i 3, oraz monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej i systemu zarządzania: a) kasy korzystającej z pomocy, b) podmiotu przejmującego kasę, wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy, c) nabywcy przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych.
<p>Art. 4.3. Rada Ministrów na uzgodniony wniosek Prezesa NBP i ministra właściwego ds. instytucji finansowych może określić dodatkowe zadania Funduszu w zakresie udzielania pomocy bankom i tryb ich wykonania.</p>	<p>Art. 5. 7. Minister właściwy ds. instytucji finansowych może określić, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP i Przewodniczącego KNF, dodatkowe działania Funduszu na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego oraz tryb i sposób ich wykonania, kierując się koniecznością zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego.</p>

^{a)} Umowny system gwarantowania umożliwiający poszerzenie zakresu gwarancji nie znalazł zainteresowania w sektorze bankowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18 i Dz.U. z 2020 r. poz. 842.

Ustawa z 1994 r. liczyła 49 artykułów i zajmowała tylko 8 stron tekstu standardowego dziennika ustaw, zaś tekst Obwieszczenia z 2020 r. zajmuje 124 standardowe strony i liczy 389 artykułów²³. Porównanie Ustawy z 1994 r. i Obwieszczenia wyraźnie dowodzi, że normatywna pozycja BFG po 25 latach działalności odpowiada co najmniej wyższej generacji instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, obejmuje znacznie szerszy zakres działalności (zarówno podmiotowo, jak i funkcjonalnie), a także wymaga wysoce specjalistycznych kompetencji i zaawansowanej infrastruktury informacyjnej w realizacji jej przepisów.

Biorąc pod uwagę, że Obwieszczenie uwzględnia przynajmniej 25 lat doświadczeń krajowych i zagranicznych w materii gwarantowania depozytów i restrukturyzacji podmiotów rynku finansowego, odzwierciedla kilkuletni dorobek debat i analiz specjalistycznych gremiów międzynarodowych zajmujących się zagadnieniami stabilności finansowej, szczególnie po globalnym kryzysie finansowym, implementuje przepisy wielu dyrektyw i rozporządzeń UE – można uzmysłwić sobie złożoność wyzwań, przed jakimi stanęły organy BFG w 1995 roku po, w zasadzie ekspresowym, uchwaleniu ustawy w brzmieniu z 14 grudnia 1994 r. Chodzi zwłaszcza o ramowy, żeby nie użyć określenia ogólnikowy, charakter niektórych przepisów Ustawy z 1994 r. Warto zaakcentować potrzebę pilnego wdrożenia rozwiązań odpowiadających sytuacji kryzysowej w polskim sektorze bankowym w tamtym okresie. W szczególności chodzi o opracowanie zasad, warunków i trybu realizacji gwarancji czy udzielania pomocy finansowej banków w sytuacji absolutnego braku infrastruktury materialnej i informacyjnej, a przede wszystkim kadrowej Funduszu w realiach rozwijającego się kryzysu bankowego. Podnosząc te okoliczności, nie można pomijać merytorycznej złożoności materii gwarantowania depozytów, a zwłaszcza przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*), z jaką mają do czynienia organy BFG i pracownicy Biura Funduszu.

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 jakość oraz sprawność realizacji pozostałych zadań Funduszu. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że w tym obszarze nastąpił największy postęp jakościowy. Począwszy od zorganizowania 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 w systemie wyliczania²⁴ i generowania list deponentów, po monitorowanie wykorzystywania środków pomocowych

²³ *Toutes proportions gardées* nowa „konstytucja” BFG jest prawie 16-krotnie obszerniejsza, a liczba artykułów przekracza 8-krotność artykułów z Ustawy o BFG z 1995 r. Jest to wysoce specjalistyczna ustawa, której zrozumienie przez niespecjalistów, pomimo bardzo obszernego ustawowego „słowniczka” liczącego 91 pojęć, obarczone jest poważnym ryzykiem niezrozumienia wielu przepisów i rozwiązań.

²⁴ 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 (Obwieszczenie art. 2 pkt 64).

przez pożyczkobiorców, wreszcie opracowywanie i aktualizację planów przymusowej restrukturyzacji dla wszystkich podmiotów systemu, tj. banków²⁵, niektórych oddziałów banków zagranicznych²⁶ i kas.

Pierwszy zarząd BFG został wybrany przez Radę Funduszu 19 kwietnia 1995 r. w warunkach goszczenia w pomieszczeniach innych instytucji. Poza Radą i Zarządem Fundusz nie miał wtedy ani siedziby, ani żadnego pracownika, ani jakiegokolwiek infrastruktury biurowej. Wszechstronnej pomocy Funduszowi udzielały banki, doceniając konieczność niezwłocznego rozpoczęcia realizacji ustawowych zadań w rozwijającym się kryzysie bankowym w Polsce. Ewa Kawecka-Włodarczak, pierwsza Prezes Zarządu BFG, tak wspomina jego początki. Listy deponentów składane przez syndyków były sporządzone „... na papierze w kratkę napisane ołówkiem kopiowym. [...] Pierwszą wypłatę [dla deponentów BS w Chęcinach – J.Sz.] 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.²⁷

Od pierwszych dni działalności BFG troską Rady i Zarządu było skracanie okresu niedostępności depozytu oraz możliwie szybkie udzielanie pomocy finansowej. Poważnym problemem był brak standaryzowanych baz danych umożliwiających szybkie przekazywanie Funduszowi informacji koniecznych do przygotowania deponentom wypłat środków gwarantowanych. Dlatego pierwszym krokiem w tym kierunku było opracowanie przez pracowników BFG prostej aplikacji ‘Syndyk’, ułatwiającej syndykom przygotowanie listy deponentów. Były to warunki nieporównywalne do tych, w jakich działa Fundusz obecnie, dysponując na koniec każdego dnia roboczego odpowiednimi informacjami koniecznymi do zainicjowania wypłat środków gwarantowanych dla wszystkich podmiotów systemu gwarantowania, co umożliwia rozpoczęcie wypłat w terminie do 7 dni roboczych, a w praktyce terminy te są nawet krótsze. Mniejsze postępy w tym aspekcie dotyczą restrukturyzacji podmiotów zagrożonych, m.in. ze względu na potrzebę sporządzenia diagnozy sytuacji podmiotu oraz udział w procesie decyzyjnym innych ogniw sieci bezpieczeństwa.

²⁵ Przepisów Ustawy uprzednio, a Obwieszczenia obecnie, nie stosuje się do Banku Gospodarstwa Krajowego, a ponadto przepisów działu II, działu V rozdziału 2 oddziału 1, art. 318, art. 319, art. 330 ust. 3 pkt 1, art. 331 oraz działu IX rozdziału 1 Obwieszczenia nie stosuje się do banków hipotecznych.

²⁶ Zob. art. 2 pkt. 41 lit. c Obwieszczenia.

²⁷ Por. *Bankowy Fundusz Gwarancyjny: niewyobrażalna solidarność i lojalność banków. Rozmowa z Ewą Kawecką-Włodarczak*, [w:] *Reforma polskiego systemu bankowego...*, op. cit., s. 170.

3. Gwarantowanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych deponentom

Należy przypomnieć, że pierwotnie ustawowa gwarancja dla deponentów, co do limitów, odpowiadała prowizorium z uchwały Sejmu z 1994 r. z zachowaniem udziału własnego deponenta (środki pieniężne były wypłacane do równowartości w złotych 1 000 ECU w 100%, natomiast przekraczające równowartość w złotych 1 000 ECU, a nie przekraczające 3 000 ECU w 90%). W Polsce kwoty gwarantowane były sukcesywnie podnoszone do poziomu odpowiadającego Dyrektywie 94/19/EEC (tj. równowartości w złotych polskich 20 000 ECU/euro), jednak konsekwentnie stosowano udział własny deponenta po przekroczeniu progu o równowartości w złotych 1 000 euro²⁸. Stosowane rozwiązanie, szczególnie w okresie relatywnie wysokich stóp procentowych w latach 90., miało przeciwdziałać, a przynajmniej ograniczać, powierzanie środków przez klientów bankom oferującym najkorzystniejsze oprocentowanie w kwotach odpowiadających limitowi gwarancji, co odpowiadało zachowaniom typu hazard moralny. Rozwiązanie to zastosowano w warunkach stosunkowo niskiej wiedzy i kultury bankowej społeczeństwa. Ustawa przewidywała także możliwość utworzenia umownego systemu gwarantowania uzupełniającego system obowiązkowy, w szczególności poprzez wyższe limity gwarancji lub szerszy ich zakres podmiotowy bądź przedmiotowy. Jednak ta możliwość nie została wykorzystana przez banki. Wreszcie trzeba przypomnieć, że w ciągu czterech lat od utworzenia BFG – tj. do 31 grudnia 1999 r. – za wkłady oszczędnościowe, na które wystawiono dowody imienne zgromadzone w bankach, Powszechna Kasa Oszczędności – Bank Państwowy, Polska Kasa Opieki S.A. i w Banku Gospodarki Żywnościowej, w zakresie przekraczającym gwarancje ustawowego systemu gwarantowania środków pieniężnych, odpowiadał Skarb Państwa. Podobną ochroną cieszyły się wkłady oszczędnościowe zgromadzone na książeczkach mieszkaniowych (art. 47 Ustawy). Przepisy Ustawy wprowadzały tymczasowo dualizm sytuacji deponentów, z których jedni klienci mieli gwarancje odpowiadające relatywnie niskiemu limitowi (3 000 ECU) z udziałem własnym (w przedziale powyżej 1 000 do 3 000 ECU), a inni korzystali z pełnej gwarancji na środki pieniężne zgromadzone w trzech bankach, które miały ówczesnie dominujący udział na polskim rynku. Z niższych stawek w tworzeniu funduszu ochrony środków gwarantowanych (fośg) korzystały trzy wymienione wyżej banki²⁹. Podobnie w składkach na fundusz pomocowy (art. 13 i 25). Kluczową przesłanką przyjętego rozwiązania była sytuacja finansowa sektora bankowego i ryzyko, że stosunkowo wysokie obciążenie obowiązkowymi wpłatami na fośg tych banków może zachwiać ich sytuacją finansową, a miały one ówczesnie status TBTF (ang. *to big to fail*).

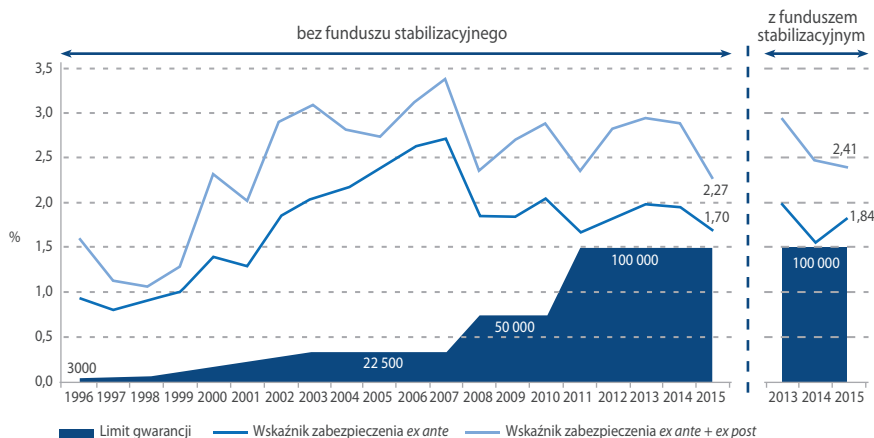
²⁸ Dyrektywa 94/19/EEC określała powszechny i obowiązkowy poziom gwarantowania depozytów na poziomie 20 000 ECU, co powodowało, że w 2003 r. obowiązkowy poziom gwarantowania przyjęto na poziomie 22 500 euro.

²⁹ Z niższego parametru tworzenia fośg (do 0,2% zamiast do 0,4%) korzystały także banki spółdzielcze, ale tylko w 1995 r.

Skokowy wzrost limitu gwarantowania środków w systemie obowiązkowym nastąpił w trakcie globalnego kryzysu finansowego, gdy w obawie o run na banki wprowadzone regulacje unijne wymagały gwałtownego podniesienia gwarancji do poziomu 50 000 euro (2008 r.), aby szybko zastąpić go limitem 100 000 euro (2010 r.) niezależnie od dobrostanu kraju członkowskiego. Jednocześnie, poza dwukrotnym wzrostem limitu gwarancyjnego, został rozszerzony również zakres gwarancji, tzn. objęto nimi podmioty gospodarcze bez względu na skalę ich działania.

Warto podkreślić, że ustalony pierwotnie w Polsce limit gwarancji był kompromisem pomiędzy stworzeniem poczucia bezpieczeństwa dla grupy deponentów z relatywnie niskimi wkładami a możliwościami zrealizowania wypłat przez system gwarantowania, bez sięgania po wsparcie z budżetu państwa. Natomiast kolejne limity były wyrazem dostosowywania się do standardów zewnętrznych. Przy czym termin osiągnięcia minimalnego limitu w równowartości w zł 22 500 euro był znany z odpowiednim wyprzedzeniem. Umożliwiało to Radzie Funduszu celowe kształtowanie Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych (fośg), z uwzględnieniem prognozowanych wypłat w poszczególnych latach, i uchwalanie odpowiedniego parametru składek w ramach limitu ustawowego.

Rysunek 1. Limity gwarancji i wskaźnik zabezpieczenia dla banków w latach 1996–2015*

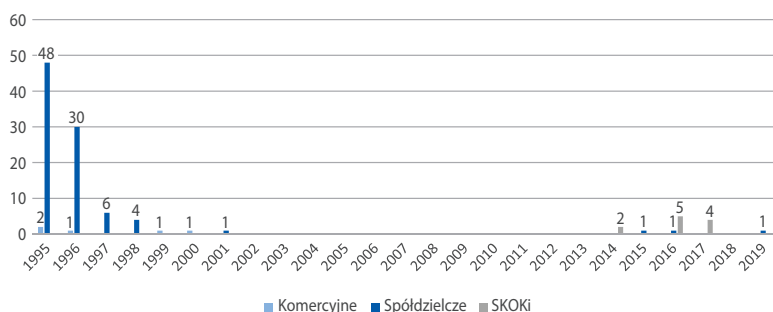


* W celu zapewnienia porównywalności danych z latami poprzednimi, wysokość wskaźników zabezpieczenia w latach 2013–2015 bez uwzględniania kwot zgromadzonych na funduszu stabilizacyjnym (tworzonym z wpłat banków – opłata ostrożnościowa); dodatkowo podano wskaźniki uwzględniające fundusz stabilizacyjny. Od 2016 roku Raporty roczne BFG nie zawierają wskaźnika zabezpieczenia. Źródło: Raport Roczny BFG za 2015 r., s. 25.

Z uwagi na fakt, że fośg był tworzony *ex ante* przez banki i mógł być utrzymywany w określonych rodzajach papierów wartościowych, samo jego tworzenie nie wpływało istotnie na rentowność banków (chyba że zachodziła potrzeba wypłat gwarancyjnych). Dlatego w większości przypadków Rady Funduszu uchwały wskaźniki two-

czenia łoż ze sporą nadwyżką, co pozwalało utrzymywać bufor bezpieczeństwa na okoliczność nieprzewidzianej upadłości i konieczności finansowania wypłat środków gwarantowanych z innych źródeł (art. 15 Ustawy)³⁰. Gwałtowny wzrost limitu gwarancji do 50 000, a następnie 100 000 euro, w okresie globalnego kryzysu finansowego zaburzył znacząco politykę osiągania pożądanego wskaźnika zabezpieczenia³¹. Wzrost limitów gwarancji nie miał bezpośredniego wpływu na krótkoterminowe wyniki finansowe banków w Polsce (w latach 2002–2014 nie upadł żaden bank). Za to silniej finansowo banki odczuły objęcie systemem gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK/kasa), od 2013 r.

Rysunek 2. Upadłości banków komercyjnych, spółdzielczych i SKOK-ów w latach 1995–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych BFG za lata 2015–2019.

W minionym 25-leciu upadło 106 banków i kas, z tego 92 banki spółdzielcze, 9 SKOK-ów i 5 banków komercyjnych. Liczbowo najwięcej upadłości banków w Polsce nastąpiło w latach 1995–2000, natomiast upadłości SKOK-ów wystąpiły w latach 2014–2017³². Łatwo dostrzec, że w okresie globalnego kryzysu finansowego w Polsce nie upadł ani jeden bank lub kasa, a Fundusz nie musiał wykorzystywać łoż na wypłaty środków gwarantowanych deponentom.

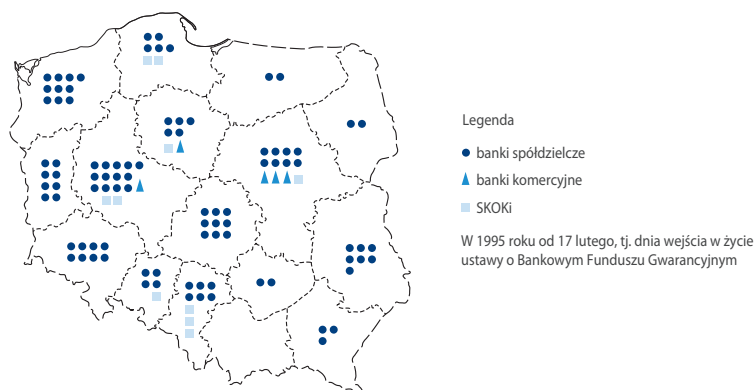
Analiza rozmieszczenia siedzib upadłych banków w Polsce w minionym 25-leciu wskazuje, że upadłości najliczniej wystąpiły w województwach zachodnich i centralnych, a ze szczególną siłą w Wielkopolsce, m.in. na skutek szybkiej komercjalizacji działalności banków spółdzielczych po 1990 r.

³⁰ Obok innych funduszy BFG mogły to być nawet środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej, z dotacji z budżetu państwa czy wreszcie z kredytu udzielonego przez NBP albo innych dochodów Funduszu.

³¹ Wskaźnik zabezpieczenia to stosunek dostępnych do wykorzystania zasobów finansowych w obowiązkowym systemie gwarantowania depozytów do sumy środków gwarantowanych przez Fundusz we wszystkich podmiotach objętych tym systemem.

³² Liczby ten nie obejmują podmiotów systemu gwarantowania uratowanych dzięki działalności pomocowej lub dobrowolnych przejęć przez silniejszy finansowo podmiot.

Rysunek 3. Rozmieszczenie banków postawionych w stan upadłości w latach 1995–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów rocznych BFG.

Tabela 2. Charakterystyka wypłat środków gwarantowanych dla deponentów banków w latach 1995–2019

Środki na wypłaty gwarancyjne (w mln zł)						
Rok	Ogółem	w tym z:				Liczba deponentów
		fośg*	środków płynnych mas upadłości	funduszu środków odzyskanych z mas upadłości	funduszu gwarancyjnego	
1995	105,0	85,9	19,1	0	–	89 939
1996	50,8	47,3	3,1	0,4	–	59 420
1997	6,4	4,7	0,6	1,1	–	10 418
1998	8,2	4,1	1,8	2,3	–	6 775
1999	4,7	0	2,0	2,7	–	1 572
2000	626,0	484,1	141,9	0	–	147 739
2001	12,5	0	4,5	8,0	–	2 658
2002	0,1	0	0,1	0	–	46
2003	0,1	0	0,1	0	–	27
2004	0,4	0	0,4	0	–	124
2005	0,1	0	0,1	0	–	99
2006	0,1	0	0,1	0	–	5
2007–2008	0	0	0	0	–	0
2009	0,004	0	0	0,004	–	1

Tabela 2 – cd.

Środki na wypłaty gwarancyjne (w mln zł)						
Rok	Ogółem	w tym z:				Liczba deponentów
		fośg*	środków płynnych mas upadłości	funduszu środków odzyskanych z mas upadłości	funduszu gwarancyjnego	
2010–2014	0	0	0	0	–	0
2015	2 037,0**	2 036,9	–	–	–	33 147**
2016	145,7**	145,6	–	0,04	0,03	5 670**
Razem	2 997,1	2 808,6	173,8	14,5	0,03	357,6

Środki na wypłaty gwarancyjne w rygorze ustawy o BFG obowiązującej od 9 października 2016 r. (w mln zł)				
Rok	Ogółem	w tym z:		Liczba deponentów*
		funduszu gwarancyjnego	fośg***	
2017	0,2	0,2	0,0	184
2018	0,002	0,002	0,0	3
2019	24,7**	24,7	0,0	2 382
Razem wszystkie lata	3 022,0	24,9	2 808,6	360 209

* Do końca 2016 r. fundusze ochrony środków gwarantowanych stanowiły podstawowe źródło finansowania wypłat środków gwarantowanych deponentom. Od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2024 r. banki są obowiązane tworzyć i utrzymywać fundusze ochrony środków gwarantowanych na zaspokojenie roszczeń deponentów, ale fundusze te mogą być wykorzystane na wypłaty środków gwarantowanych dopiero po wyczerpaniu środków z funduszu gwarancyjnego banków, składek nadzwyczajnych i środków z innych funduszy własnych BFG (z wyłączeniem funduszy przymusowej restrukturyzacji).

** Podane wartości uwzględniają zobowiązania umieszczone na liście deponentów, ale wymagają weryfikacji.

*** Podmioty objęte systemem gwarantowania są obowiązane do 31 grudnia 2024 r. tworzyć i utrzymywać fundusze ochrony środków gwarantowanych na zaspokojenie roszczeń deponentów.

Źródło: Raport roczny BFG za rok 2019, s. 24.

Specjalne miejsce w działalności BFG miała upadłość Banku Staropolskiego S.A. w 2000 r. Dlatego między innymi, że skala gwarancji zarówno w odniesieniu do liczby deponentów (prawie 150 tys.), jak i sumy kwot gwarantowanych (ponad 600 mln zł), stanowiła nadzwyczajne wyzwanie dla Funduszu i całego sektora bankowego. Koszty tej upadłości i konieczność wykorzystania fośg (utrzymywanego w papierach wartościowych w portfelach banków) w kwocie prawie 500 mln zł

znacząco pogorszyła sytuację banków. Dla porównania: nominalnie kilkukrotnie wyższe koszty upadłości SKOK Wołomin w mniejszym stopniu wpłynęły na stabilność finansową sektora bankowego niż Banku Staropolskiego S.A., gdyż na wypłaty depozytów gwarantowanych wykorzystano środki zakumulowane w BFG. Natomiast wypłaty środków gwarantowanych dla klientów Banku Spółdzielczego w Wołominie (SK BANK), także kilkukrotnie wyższe niż w Banku Staropolskim, nie były tak dolegliwe jak w 2000 r., głównie z powodu znacznie lepszej sytuacji finansowej sektora³³. *Nota bene* w trakcie postępowania upadłościowego przedsiębiorstwo bankowe Banku Staropolskiego S.A. zostało nabyte przez Invest Bank S.A.

Uwzględniając partycypację w finansowaniu wypłat gwarantowanych z fośg, można stwierdzić, że płatnikiem netto były banki komercyjne. Gdyby system gwarancyjny był usegmentowany (odrębny) dla trzech typów instytucji (banki komercyjne, banki spółdzielcze i SKOK-i) ani banki spółdzielcze, ani SKOK-i nie były w stanie samodzielnie sfinansować realizacji gwarancji bez dramatycznego pogorszenia sytuacji w tych subsektorach. Oceniając z perspektywy ćwierćwiecza działalność gwarancyjną, należy uwypuklić intensywność pracy i problemy merytoryczno-organizacyjne w I kadencji działalności Rady i Zarządu BFG oraz nadzwyczajne wysiłki pracowników, aby sprostać wymogom w ówczesnych warunkach funkcjonowania.

Tabela 3. Charakterystyka wypłat środków gwarantowanych dla deponentów banków i kas w latach 2014–2019 (w mln zł)

Rok	Ogółem*	W tym z:			Liczba deponentów*
		funduszu gwarancyjnego kas	wpłat Kasy Krajowej	funduszu pomocowego	
2014	3 064,0**	20,7	32,8	3 010,5	119 509
2015	0,1	0,1	0,0	0,0	0
2016	617,2	44,5	0,007	572,7	55 226
Razem	3 681,3	65,3	32,8	3 583,21 ^a	174 735

* Podane wartości uwzględniają zobowiązania umieszczone na liście deponentów, które wymagają potwierdzenia poprawności danych. Wartość wypłat podano w mln zł, a deponentów w liczbach bezwzględnych.

** W tym zobowiązanie w wysokości 73 tys. zł wynikające z uchwały Zarządu Funduszu z 9 lutego 2015 r. w sprawie wypłat środków gwarantowanych deponentom SKOK w Wołominie po uzupełnieniu listy deponentów.

^a Zobowiązania Funduszu z tytułu środków gwarantowanych przekroczyła środki funduszu kas do wykorzystania oraz wartość środków funduszu stabilizacyjnego przekazanych przez Kasę Krajową. Pozostałą kwotę pokryto ze środków funduszu pomocowego BFG na podstawie decyzji Rady Funduszu.

³³ Relatywne obciążenie banków było zbliżone. Na sfinansowanie wypłat depozytów gwarantowanych w Banku Staropolskim S.A. wykorzystano ok. 50% fośg przy stawce ich tworzenia na 2000 rok na poziomie 0,4%. Na SK Bank wydatkowano 37% fośg przy stawce 0,55%. Gdyby poziom stawki był taki sam jak w 2000 roku, czyli 0,4%, to trzeba by wykorzystać fośg w ok. 46%.

Tabela 3 – cd.

Środki na wypłaty gwarancyjne w rygorze ustawy o BFG obowiązującej od 9 października 2016 r. (w mln zł)				
Rok	Ogółem	w tym z funduszu gwarancyjnego:		Liczba deponentów*
		kas	banków	
2017	685,2	58,2	627,0	71 738
2018	(-)0,02	(-)0,02	0,0	0
2019	0,09	0,09	0,0	2
Razem wszystkie lata	4 366,6	123,6	627,0	246 475

* Podane wartości uwzględniają zobowiązania umieszczone na liście deponentów, które wymagają potwierdzenia poprawności danych. Wartość wypłat podano w mln zł, a deponentów w liczbach bezwzględnych.

Źródło: Raport roczny BFG za rok 2019, s. 25.

Zmiany sprawności działalności Funduszu odzwierciedlają wymogi odnośnie do terminów regulowania zobowiązań z tytułu wypłaty środków gwarantowanych. W Dyrektywie 94/19/EEC określono podstawowy termin wypłaty depozytów na trzy miesiące od daty ich niedostępności, przy czym termin ten ze względu na ważne przyczyny mógł być przez odpowiedni organ (w Polsce sąd prowadzący postępowanie upadłościowe) trzykrotnie przedłużony³⁴. Polskie regulacje z 1995 r. w art. 27 i 28 Ustawy były znacznie bardziej prodeponentckie (do 30 dni dla syndyka na przedłożenie listy deponentów i 7 dni dla Funduszu na przekazanie syndykowi środków na wypłaty)³⁵. Niestety, tylko teoretycznie, gdyż stosunkowo prymitywna infrastruktura ewidencjonowania, przekazywania i kontroli informacji o deponentach oraz kwotach gwarantowanych wymagała iteracyjnych korekt list, co znacznie wydłużało rzeczywisty okres niedostępności wkładu. Dla kontrastu można przywołać radykalne skrócenie okresu niedostępności depozytu do 7 dni roboczych w *Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów*. Jednak dzięki bardzo sprawnej organizacji prac w Funduszu, w tym skuteczności systemu kontroli wyliczania środków gwarantowanych oraz dobrej współpracy z zarządcami komisarycznymi dwóch upadłych kas (SKOK Wspólnota i SKOK Wołomin), a także bankiem pośredniczącym w realizacji wypłat (PKO BP S.A.), już w 2014 roku rozpoczęto wypłaty środ-

³⁴ Dyrektywa 94/19/EEC przewidywała, że wypłata środków gwarantowanych powinna nastąpić w ciągu 3 miesięcy, a termin ten mógł być trzykrotnie przedłużany. Ówczesny zapis Dyrektywy budził kontrowersje, czy było to łącznie 9 czy 12 miesięcy, a praktyka w poszczególnych krajach różniła się do końca okresu obowiązywania tej regulacji.

³⁵ Wprowadzone przepisami ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o BFG (Dz.U. Nr 122, poz. 1316).

ków deponentom kas w terminie znacznie krótszym od ówczesnie obowiązującego – odpowiednio: w szóstym (dla 74 035 deponentów) i piątym dniu roboczym (dla 45 446 deponentów) od dnia spełnienia warunku gwarancji, na łączną kwotę około 3 062 mln zł. Był to jednocześnie kompleksowy sprawdzian dla procedur związanych z procesem wypłat, który udowodnił wysoką efektywność rozwiązań operacyjnych BFG. Do sprawnego przebiegu wypłat przyczyniły się również szeroko zakrojone działania informacyjne skierowane do deponentów kas³⁶.

4. Działalność pomocowa BFG

Alternatywnym wobec wypłaty środków gwarantowanych sposobem ochrony wierzycieli banków, a później także kas (spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych) było udzielanie pomocy na ich sanację poprzez udzielanie pożyczek, gwarancji, poręczeń lub nabycie wierzytelności na warunkach korzystniejszych od rynkowych (wg Ustawy „ogólnie stosowanych przez banki”)³⁷. Podstawowym celem udzielania pomocy finansowej lub wsparcia jest przeprowadzanie restrukturyzacji podmiotów zagrożonych niebezpieczeństwem niewypłacalności, a pośrednio ochrona klientów przed utratą środków powierzonych tym bankom. Do 2015 r. tylko pożyczki znalazły zainteresowanie w bankach.

W dniu 1 listopada 2015 r. weszły w życie przepisy nowelizujące ustawę o BFG. Fundusz uzyskał możliwość udzielania wsparcia bankom w przypadku ich przejęcia lub likwidacji, przejęcia lub likwidacji ich zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Wsparcie to może nastąpić poprzez: objęcie akcji banku przejmującego, udzielenie pożyczki lub gwarancji, udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi lub nabywanymi prawami majątkowymi lub przejmowanymi zobowiązaniami, udzielenie dotacji na pokrycie różnicy między wartością przejmowanych lub nabywanych praw majątkowych i przejmowanych zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych na rachunkach deponentów banku.

Kryterium wyboru wariantu ochrony wierzycieli w formie wypłat środków gwarantowanych deponentom albo udzielenia pomocy bankom zagrożonym była zasada mniejszego kosztu przeprowadzenia takiej operacji przez BFG. Przy czym warto zauważyć, że efekt końcowy pomocy finansowej udzielonej na sanację banku był większy. W tym bowiem rozwiązaniu żaden wierzyciel banku nie tracił swych wierzytelności. Natomiast w przypadku upadłości i przy wypłatach środków gwarantowanych tylko deponenti byli chronieni, i tylko do wysokości limitu gwarancyjnego. Dodatkowo, co było istotne zwłaszcza w małych miejscowościach, utrzymywano miejsca pracy.

Środki na pomoc lub wsparcie uzyskane z BFG przez podmioty objęte systemem gwarantowania mogły być wykorzystane tylko na „usunięcie niebezpieczeństwa

³⁶ Raport roczny BFG za 2014 rok, s. 4 i 29.

³⁷ W odniesieniu do kas były to dotacje.

niewypłacalności lub zakup udziałów albo akcji banku przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy, o ile zostały spełnione warunki” art. 20 Ustawy. Dochód uzyskany z pomocy Funduszu powinien stanowić jedynie wsparcie finansowe dla działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności. BFG, na swój wniosek skierowany do Komisji Nadzoru Bankowego (KNB), mógł zostać kuratorem banku, któremu udzielił pomocy. Dzięki różnicy między rynkową wartością pomocy z tytułu nabycia papierów wartościowych a jej wartością na warunkach umowy pożyczki (oprocentowanie plus okres korzystania), bank beneficjent mógł finansować stratę. Graniczną wartością pożyczki była maksymalna kwota z tytułu gwarancji depozytów w sanowanym banku (zarówno w przypadku samodzielnej sanacji, jak i w przypadku przejęcia banku zagrożonego przez inny bank). Jednym z warunków udzielenia pomocy było uzyskanie przez bank wnioskujący pozytywnej opinii KNB o programie postępowania naprawczego oraz spełnienie wielu innych warunków określonych w uchwale Rady Funduszu.

Pomoc finansowa dla banków miała charakter zwrotny i była udzielana z funduszu pomocowego akumulowanego *ex ante* z obowiązkowych opłat rocznych banków. Opłaty stanowiły iloczyn stawek (do wartości 0,4%) uchwalanych przez Radę Funduszu) i sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem); powiększone o iloczyn stawek do wysokości 0,2% i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań bilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych i niektórych innych aktywów (por. art.14 Ustawy). Podobnie jak w przypadku fośg do 1999 roku trzy banki PKO BP S.A., PeKaO S.A. i BGŻ S.A. wносиły opłaty obowiązkowe z uwzględnieniem połowy stawek uchwalanych przez Radę Funduszu. Trzeba przypomnieć, że ze względu na trudną sytuację sektora w końcu lat 90. XX w. okresowo opłaty na fundusz pomocowy banków były pomniejszane nawet do 50%, natomiast kwotę obniżki wpłacał do BFG Narodowy Bank Polski³⁸.

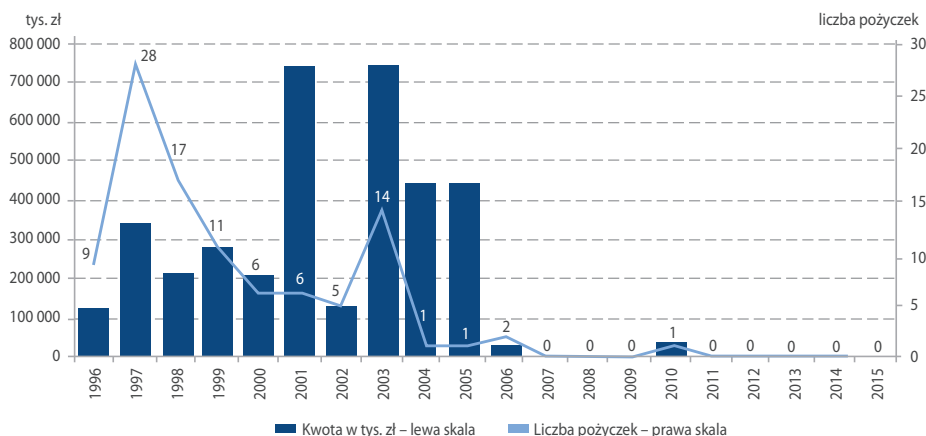
Kwestia wysokości stawek uchwalanych przez Radę Funduszu na kolejne lata, zwłaszcza po 2005 r., była dość często przedmiotem kontrowersji co do rzeczywistego zapotrzebowania na fundusz pomocowy. A to głównie dlatego, że opłaty na fundusz pomocowy, w odróżnieniu od fośg, były płacone *ex ante* na rachunek BFG. Nie wszystkie strony reprezentowane w radzie BFG podzielały zasadność stosunkowo szybkiej kapitalizacji Funduszu, zwłaszcza wobec stabilnego funkcjonowania sektora bankowego w Polsce oraz potrzeby akumulowania przez banki funduszy własnych, wreszcie z uwzględnieniem tego, że taki system nie obowiązywał w krajach UE. Ze względu na skalę obciążeń fiskalnych i parafiskalnych nie podzielano całkowicie zasady procykliczności. Do zmiany systemu udzielania pomocy po 2015 r. opłaty te stanowiły koszt uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Niekiedy obowiązek wnoszenia opłat na BFG był czynnikiem podnoszenia cen usług bankowych, a przynajmniej upowszechniano taki stereotyp.

³⁸ Por. Art. 13 ust. 3a i 3b ustawy o BFG (Dz.U. z 2000 r. Nr 9, poz. 131; tekst ujednolicony).

Szczególnie w latach 90. XX w., a także na początku XXI w., na rynku finansowym były relatywnie wysokie stopy procentowe. To umożliwiało bankom-pożyczkobiorcom BFG inwestowanie pozyskanych środków w papiery wartościowe oprocentowane wyżej niż środki pożyczki. Taka forma inwestycji środków z pożyczki była uwarunkowana koniecznością udzielenia Funduszu zabezpieczeń w formie zastawu na bezpiecznych papierach wartościowych. Oznaczało to, że w takim systemie rzeczywistymi podmiotami finansującymi odpracowywanie strat sanowanego banku byli klienci banków opłacający w usługach bankowych te straty, a w szerszym rozumieniu podatnicy. Można dodać, że był to argument na rzecz krytyki stosowanego rozwiązania, zwłaszcza przez zwolenników doktryny liberalnej.

Nie wchodząc w szczegóły działalności pomocowej³⁹, ryzykiem Funduszu było przede wszystkim nie zrealizowanie programu postępowania naprawczego, co uprawniało BFG do wypowiedzenia umowy i egzekucji zabezpieczeń. Jednak wówczas zaszła konieczność wypłaty środków gwarantowanych po ewentualnym ogłoszeniu upadłości (w przypadku samodzielnej sanacji) albo udzielenia nowej pomocy bankowi przejmującemu w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności przy realizacji działań naprawczych. Z uznaniem dla Funduszu można stwierdzić, że takie ryzyko się nie zmaterializowało w żadnym przypadku pomocy finansowej bankom.

Rysunek 4. Wypłaty 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.

³⁹ Zob. Uchwała nr 35/97 Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie określenia zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

Tabela 4. 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

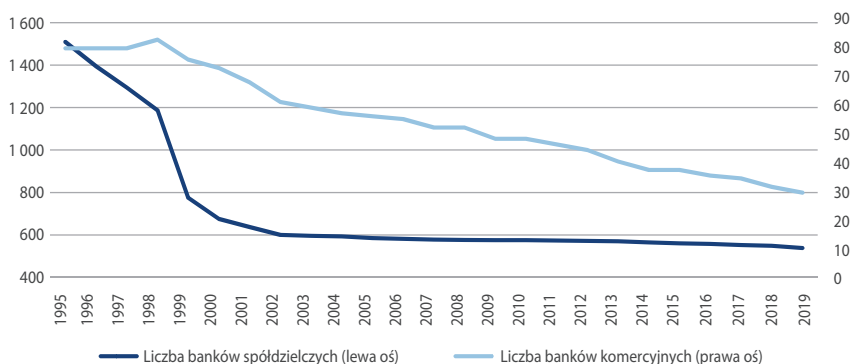
* Łącznie z bankami zrzeszającymi banki spółdzielcze.

Źródło: Raporty roczne BFG za lata 2014 i 2015.

W latach 1996–2015 BFG udzielił 101 pożyczek bankom, z tego 44 bankom komercyjnym i 57 bankom spółdzielczym na łączną kwotę ok. 3,8 mld zł, z tego na samodzielną sanację w kwocie 2,249 mld zł, na konsolidację 1,306 mld zł oraz na zakup przez nowych akcjonariuszy akcji banków znajdujących się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności w kwocie 235 mln zł.

Udzielanie pomocy finansowej bankom istotnie wpływało na procesy konsolidacyjne w polskim sektorze bankowym, choć nie był to jedyny czynnik zmniejszania się ich liczby, ponadto w sektorze komercyjnym powstawały nowe banki. Niezależnie od tego warto zwrócić uwagę na fakt, że zarówno w sektorze banków komercyjnych, jak i w sektorze banków spółdzielczych w latach 1995–2019 liczba banków zmniejszyła się o ponad 60%.

Rysunek 5. Konsolidacja banków komercyjnych i spółdzielczych w polskim sektorze bankowym



Źródło: dane BFG, obliczenia własne.

Sposobem interwencji Funduszu w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (kas) przewidzianym w nowelizacji ustawy o BFG było udzielanie wsparcia w formie dotacji i gwarancji pokrycia strat. W latach 2014–2016 na przejęcia kas wydano ok. 458,5 mln zł. A w procesach przejmowania zagrożonych upadłością kas uczestniczyły trzy banki komercyjne:

- Alior Bank S.A. przejął SKOK św. Jana z Kęt (2014 r.), SKOK im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego (2016 r.), Powszechna SKOK (2016 r.),
- PeKaO S.A. przejął SKOK im. Mikołaja Kopernika (2015 r.),
- PKO BP S.A. przejął SKOK „Wesoła” (2015 r.).

Objęcie systemem gwarantowania kas przez BFG wymagało nie tylko znacznych nakładów finansowych na wypłatę depozytów i sanacyjne przejęcia, ale także dostosowanie zaawansowanych procedur Funduszu do poziomu organizacyjnego i jakości dokumentacji kas. Ponadto okazało się, że system SKOK-ów obejmujących m.in. kasy i Kasę Krajową ma marginalne zasoby na udzielenie pomocy w ramach systemu w stosunku do zapotrzebowania, a ich sytuacja finansowa nie pozwala na wnoszenie istotnych środków na finansowanie działań BFG. W tych okolicznościach wypełnianie ustawowych zadań przez BFG wymagało transferu środków zakumulowanych przez banki na rzecz kas.

W dniu 1 listopada 2015 r. weszły w życie kolejne przepisy nowelizujące ustawę o BFG. Fundusz uzyskał możliwość udzielania wsparcia bankom w przypadku ich przejęcia lub likwidacji, przejęcia lub likwidacji ich zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Te nowe rozwiązania obejmowały:

- objęcie akcji banku przejmującego,
- udzielenie pożyczki lub gwarancji,
- udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi lub nabywanymi prawami majątkowymi lub przejmowanymi zobowiązaniami,
- udzielenie dotacji na pokrycie różnicy między wartością przejmowanych lub nabywanych praw majątkowych i przejmowanych zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych na rachunkach deponentów banku.

Dla porządku warto dodać, że w praktyce nie wykorzystano żadnego z tych instrumentów, a ich losy legislacyjne były zmienne (zostały usunięte, a następnie przywrócone).

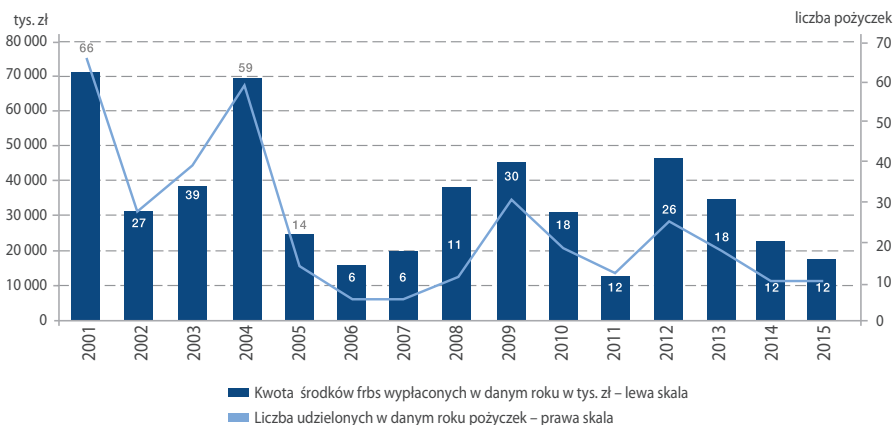
5. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych (frbs)

W 2001 roku zakres działalności BFG został poszerzony o udzielanie pomocy finansowej bankom spółdzielczym, w których nie występowało niebezpieczeństwo niewypłacalności, na wsparcie procesów łączenia oraz wybrane przedsięwzięcia inwestycyjne na warunkach korzystniejszych niż ogólnie stosowane dla tych banków. W tym celu na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających przekazano do BFG środki, tworząc fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych⁴⁰. Relatywnie

⁴⁰ Por. art. 32–38 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

niewielka wartość tego funduszu ogółem (ok. 123 mln zł), jak i samych pożyczek, a przy tym dość szybka rotacja w sektorze banków spółdzielczych obudowana rygorystycznymi przepisami ustawy i rozbudowanymi procedurami udzielania i monitorowania, stanowiła zarówno dla organów, jak i kadry BFG poważne obciążenie. Dochodziły do tego zmiany w regulacjach dotyczących celów i warunków udzielania wsparcia, wreszcie możliwości jego umarzania na ściśle określonych zasadach.

Rysunek 6. Wypłaty środków z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych



Źródło: Raport roczny BFG za rok 2015, s. 45.

W roku 2016 rozpatrzono jeszcze 116 wniosków na kwotę prawie 26 mln, i jednocześnie od tego roku rozpoczęto umarzanie pożyczek (w latach 2016–2019 na łączną kwotę ponad 100 mln zł)⁴¹. Czynnikiem komplikującym funkcjonowanie frbs w ostatnich latach były wymogi UE w zakresie pomocy publicznej. Na podstawie doświadczeń utworzenia, dystrybucji i umarzania pożyczek z frbs i przy uwzględnieniu bezpośrednich oraz pośrednich kosztów jego obsługi tak w Funduszu, jak i w sektorze banków spółdzielczych, można ocenić, że podobny efekt można było osiągnąć przy istotnie niższych kosztach transakcyjnych.

6. Bankowy Fundusz Gwarancyjny krajowym organem *resolution* i pierwsze doświadczenia⁴²

Eksplozja międzynarodowych i krajowych regulacji bankowych, nowych zasad i wyższych standardów ostrożnościowych w następstwie Wielkiego Kryzysu Finansowego z lat 2008–2009 dotyczyła większości krajów na świecie. Polski system bankowy

⁴¹ Na 31 grudnia 2019 r. FRBS do wykorzystania wynosił ok. 17,1 mln zł, a wykorzystany 2,2 mln zł. Raport roczny BFG za 2019 r., s. 58.

⁴² Ten fragment artykułu wykorzystuje materiał przygotowany przez dr Olę Szczepańską, członkinię Rady BFG od 2010 r.

został poddany tym regulacjom pomimo tego, że w zasadzie nie doświadczył w tym okresie upadłości czy poważniejszych zagrożeń niewypłacalności. Rozpatrując pokryzysowe zmiany regulacyjne i ich implementację w Polsce, można stwierdzić, że była to wyraźna cezura w rozwoju Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a nowej infrastrukturze działalności można przypisać popularny ostatnio symbol 2.0. Warto przypomnieć, że Fundusz nie był biernym odbiorcą czy adresatem nowych rozwiązań, ale uczestniczył aktywnie w ich opracowaniu. I to zarówno w gremiach międzynarodowych jak i krajowych. Najogólniej, pokryzysowa infrastruktura regulacyjna przekształciła BFG z instytucji określanej w piśmiennictwie jako *risk minimizer* – z pewnymi zastrzeżeniami – w kluczowe ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego o szerokim spectrum zadań i uprawnień w zakresie zarządzania kryzysowego.

Egzemplifikacją rosnącej roli Funduszu w działaniach na rzecz stabilności systemu finansowego było uzupełnienie składu Komitetu Stabilności Finansowej o Prezesa Zarządu BFG⁴³. Później przedstawiciel BFG został formalnie członkiem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) z głosem doradczym⁴⁴.

W wyniku nowelizacji ustawy o BFG dokonanej 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 do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*organ resolution*) w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy BRR⁴⁵. Jednak pełne uprawnienia i operacyjną zdolność w zakresie nowej funkcji Fundusz uzyskał 9 października 2016 r. Od tego czasu obowiązuje nowa ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, którą bezdyskusyjnie można określić mianem nowej konstytucji Funduszu⁴⁶.

Rozwiązanie, zgodnie z którym BFG powierzono funkcję organu *resolution*, zostało zarekomendowane – po szerokich konsultacjach przeprowadzonych w ramach specjalnie do tego powołanej grupy roboczej wysokiego szczebla – przez Komitet Stabilności Finansowej. Polskie rozwiązanie jest podobne do praktykowanego w USA, krajach azjatyckich, a także fińskiego i szwedzkiego, ale raczej nietypowe dla innych krajów UE.

O ustanowieniu BFG krajowym organem *resolution* zdecydował wiele przesłanek. Rozstrzygającym argumentem był dorobek Funduszu w zakresie stabilizacji sektora bankowego w Polsce od 1995 r. Z jednej strony było to 20-letnie doświadczenie

⁴³ Z datą 4 października 2013 r., tj. przed formalnym przyznaniem BFG funkcji krajowego organu *resolution*.

⁴⁴ Pełnienie różnych funkcji w podmiotach lub agendach państwa przez przedstawicieli instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego prowadzi niekiedy do paradoksalnych sytuacji. Np. zasiadanie z prawem głosu w KNF przedstawiciela Prezydenta RP, będącego jednocześnie Prezesem Zarządu BFG, a w tej roli bez takiego mandatu w KNF.

⁴⁵ 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 likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

⁴⁶ Jej jednolity tekst został ostatnio ogłoszony w dniu 12 maja 2020 r. w Dz.U. poz. 842 jako *OBWIESZCZENIE MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*.

w restrukturyzacji sektora, a zwłaszcza sprawne wypełnianie zadań gwarantowania depozytów czy udzielania pomocy finansowej bankom w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności⁴⁷. Z drugiej zaś 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. W efekcie BFG dysponował odpowiednim zapleczem organizacyjnym, w tym kadrą o specjalistycznym profilu kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego. Nie bez znaczenia był również fakt, że BFG dysponował już środkami finansowymi na wypłaty depozytów gwarantowanych oraz działalność pomocową, a także udokumentowane praktyką osiągnięcia w zakresie efektywnego zarządzania nimi.

Powierzenie Funduszowi funkcji krajowego organu *resolution* nie oznacza tylko przyznania nowych zadań, lecz również nowych uprawnień, a także wymaga nowych źródeł finansowania. Jurysdykcja BFG w zakresie funkcji *resolution* dotyczy banków oraz największych firm inwestycyjnych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Nowa filozofia zarządzania kryzysem zainicjowana po Globalnym Kryzysie Finansowym z lat 2008–2009 – co do zasady – wyklucza pomoc publiczną dla instytucji finansowych. Zagrożone podmioty muszą samodzielnie realizować program naprawczy albo 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*. Organ *resolution* decyduje, jakie narzędzia zastosować, aby instytucję finansową uchronić przed upadłością, dzięki zmienionej formule funkcjonowania pozbawiając właścicieli, a niekiedy również niezabezpieczonych i niechronionych wierzycieli, ich wiarygodności wobec zagrożonego podmiotu. BFG ma do wyboru:

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

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 rekaptalizację instytucji (MREL – ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

Organizowanie procesu *resolution* jest nowym, a nadto wysoce złożonym formalnie i merytorycznie oraz pracochłonnym zadaniem BFG, wymagającym unikalnych kompetencji kadr dla wyboru i zastosowania odpowiedniego instrumentu i strategii działania. Proces komplikuje dodatkowo konieczność współdziałania BFG z KNF, m.in. w kwestiach oceny spełnienia dwóch z trzech przesłanek wszczęcia *resolution*. KNF

⁴⁷ W latach 1996–2015 BFG udzielił 101 pożyczek 44 bankom komercyjnym i 57 bankom spółdzielczym na łączną kwotę 3,79 mld zł.

ocenia, czy dany podmiot jest zagrożony upadłością oraz, czy dostępne działania nadzorcze lub samodzielne działania podmiotu mogą usunąć zagrożenia we właściwym czasie. Natomiast BFG decyduje o tym, czy podjęcie działań jest konieczne ze względu na interes publiczny, np. podmiot zagrożony pełni tzw. funkcje krytyczne. Trafność oceny drugiej i trzeciej przesłanki jest obarczona stosunkowo dużym ryzykiem błędu, szczególnie w dynamicznie zmieniających się warunkach działalności instytucji finansowej. Wreszcie kolejnym utrudnieniem w stosowaniu procedury *resolution* jest konieczność przestrzegania zasad udzielania pomocy publicznej.

Proces *resolution* wymaga nie tylko złożonych merytorycznie przygotowań organizacyjnych w zakresie wszystkich obszarów działania banku, łącznie z aktualizowanym co roku opracowaniem planów *resolution* przez służby BFG dla każdej instytucji finansowej oddzielnie⁴⁸, ale 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 fundusz przymusowej restrukturyzacji banków został zasilony 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 przede wszystkim:

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

Warto ponadto zaznaczyć, że co do zasady przejęcie kontroli nad przymusowo restrukturyzowanym bankiem powinno zamknąć się w ramach szeroko rozumianego *resolution weekend* obejmującego najwyżej kilka dni.

W pierwszej połowie 2020 r. BFG przeprowadził pierwsze interwencje, decydując o przymusowej restrukturyzacji wobec dwóch banków spółdzielczych. 15 stycznia 2020 r. rozpoczęto przymusową restrukturyzację Podkarpackiego Banku Spółdzielczego (PBS) z siedzibą w Sanoku, wykorzystując instytucję banku pomostowego⁴⁹. W tym celu BFG utworzył bank pomostowy o nazwie Bank Nowy BFG S.A., wyposażając go w kapitał o wartości 100 mln zł. Do tego banku BFG przeniósł wydzieloną część PBS obejmującą m.in. wszystkie depozyty klientów detalicznych, mikro-firm, a także małych i średnich przedsiębiorstw. Wobec podmiotu rezydualnego PBS

⁴⁸ W przypadku niewykonywania w praktyce planów *resolution* BFG ma prawo ingerowania w funkcjonowanie instytucji finansowych w interesie stabilności systemu finansowego.

⁴⁹ Instytucja pomostowa – podmiot, którego jedynym akcjonariuszem lub podmiotem dominującym jest Funduszu tworzony w celu przeniesienia na ten podmiot praw udziałowych podmiotu w restrukturyzacji, jego przedsiębiorstwa albo praw majątkowych lub zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji w celu kontynuowania w całości lub części działalności prowadzonej przez podmiot w restrukturyzacji. Obwieszczenie art. 2 pkt. 26).

Fundusz wystąpił o ogłoszenie jego upadłości, a dla instytucji pomostowej: Banku Nowego BFG S.A. poszukuje nabywców

30 kwietnia 2020 r. BFG rozpoczął przymusową restrukturyzację Banku Spółdzielczego w Przemkowie z wykorzystaniem instrumentu przejęcia przedsiębiorstwa i jego zobowiązań przez SGB-Bank S.A. z siedzibą w Poznaniu.

7. Gospodarka finansowa BFG

Specyficzny charakter BFG jako podmiotu rynku finansowego warunkuje instrumentarium zarządzania funduszami i środkami finansowymi, których zakres w badanych okresie sukcesywnie podlegał poszerzeniu (por. Tabela 5).

Tabela 5. Zestawienie uprawnień BFG i możliwych do wykorzystania instrumentów finansowych w gospodarowaniu środkami finansowymi w przekroju dwóch ustaw

Regulacje z Ustawy z 1995 r.	Regulacje z Obwieszczenia z 2020 r.
Fundusz może: <ul style="list-style-type: none"> – nabywać jedynie skarbowe papiery wartościowe oraz – bony pieniężne NBP 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundusz może nabywać lub zbywać na własny rachunek jedynie: <ol style="list-style-type: none"> 1) papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub NBP, 2) papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez rządy lub banki centralne państw członkowskich lub państw będących członkami OECD, 3) jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego^a. 2. Fundusz może nabywać lub zbywać prawa udziałowe, prawa poboru, opcje na prawa udziałowe oraz inne aktywa oraz udzielać gwarancji i poręczeń w celu wykonywania zadań związanych z przymusową restrukturyzacją. 3. Fundusz może nabywać, zbywać i wykonywać prawa z aktywów finansowych, o których mowa w ust. 1 i 2. 4. Fundusz może nabywać lub zbywać prawa z aktywów finansowych, o których mowa w ust. 1 i 2, zarówno w ramach systemu obrotu instrumentami finansowymi, w tym jako jego uczestnik, jak i poza systemem obrotu.
Środki Funduszu gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bieżącym Funduszu w: <ul style="list-style-type: none"> – NBP lub – Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Środki pieniężne Funduszu są gromadzone na rachunkach bieżących, wyodrębnionych oraz rachunkach lokat w NBP. <ol style="list-style-type: none"> 1a. Fundusz może, na podstawie umowy, lokować środki pieniężne w formie depozytu u Ministra Finansów. 1b. W celu dokonywania lokat, o których mowa w ust. 1a, Fundusz może otwierać rachunki bankowe w Banku Gospodarstwa Krajowego. 2. Fundusz może posiadać rachunki papierów wartościowych w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych S.A., NBP, banku lub domu maklerskim oraz może posiadać rachunki pieniężne w celu dokonywania rozliczeń.

Tabela 5 – cd.

Regulacje z Ustawy z 1995 r.	Regulacje z Obwieszczenia z 2020 r.
	3. W celu nabywania lub zbywania papierów wartościowych, o których mowa w art. 314 ust. 1 pkt 2, jak również nabywania lub zbywania papierów wartościowych w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 314 ust. 2, Fundusz może posiadać rachunki papierów wartościowych w zagranicznej izbie rozliczeniowej i posiadać rachunek bankowy do przeprowadzania rozliczeń z tym związanych.

^a O których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 16 Ustawy i art. 314 oraz 315 Obwieszczenia.

Doświadczenia praktyczne oraz rozwój doktryny powodował poszerzanie możliwości gospodarowania finansami Funduszu, począwszy od większej liczby podmiotów, w których gromadzi swe środki, po znacznie bogatszy zbiór instrumentów, w jakie może je inwestować. Nie sposób nie zauważyć, że te większe możliwości nierozzerwalnie łączą się z ryzykiem i koniecznością zatrudniania odpowiednio kompetentnych kadr, określaniem polityki inwestycyjnej, stosowaniem zaawansowanych metod zarządzania inwestycjami i *last but not least* – właściwym nadzorem z poziomu Zarządu oraz Rady Funduszu.

Tabela 6. Fundusze własne i wynik finansowy BFG w latach 1995–2019

Rok	Fundusze własne na 31.XII (w zł)	Dynamika r/r (%)	Wynik finansowy (w zł)	Dynamika r/r (%)
MF+NBP*	100 000 000,00	100,00	–	–
1995	273 756 795,50	273,76	33 229 904,02	100,00
1996	537 028 520,51	196,17	54 963 285,04	165,40
1997	853 138 514,36	158,86	140 189 765,16	255,06
1998	1 292 384 940,71	151,49	163 142 188,55	116,37
1999	1 794 501 266,06	138,85	148 761 868,70	91,19
2000	2 374 144 507,06	132,30	259 209 576,35	174,24
2001	3 073 886 225,62	129,47	334 087 408,16	128,89
2002	3 599 081 188,47	117,09	249 311 247,47	74,62
2003	4 093 593 319,12	113,74	158 179 282,94	63,45
2004	4 437 969 838,04	108,41	151 637 162,33	95,86
2005	4 713 854 012,14	106,22	161 334 538,36	106,40
2006	5 015 538 377,31	106,40	163 046 780,25	101,06

Tabela 6 – cd.

Rok	Fundusze własne na 31.XII (w zł)	Dynamika r/r (%)	Wynik finansowy (w zł)	Dynamika r/r (%)
2007	5 398 903 260,86	107,64	191 850 357,77	117,67
2008	5 797 210 308,14	107,38	271 403 392,98	141,47
2009	6 374 064 531,82	109,95	325 206 761,52	119,82
2010	7 000 449 681,15	109,83	363 842 168,01	111,88
2011	8 097 714 974,51	115,67	414 314 109,74	113,87
2012	9 341 378 291,23	115,36	476 610 484,44	115,04
2013	10 767 708 639,59	115,27	513 285 834,94	107,70
2014	9 343 039 561,26	86,77	487 767 419,71	95,03
2015	11 855 196 383,27	126,89	449 091 869,45	92,07
2016	13 876 581 802,07	117,05	424 721 913,00	94,57
2017	16 006 966 836,93	115,35	433 571 611,46	102,08
2018	18 902 249 140,57	118,09	530 461 585,71	122,35
2019	22 282 211 259,75	117,88	488 079 541,00	92,01

* Wpłata Ministra Finansów i NBP po 50 mln zł po ukonstytuowaniu Zarządu BFG (art. 45 Ustawy).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Biura Funduszu.

Specyfika funkcji, zadań, a także gospodarki finansowej BFG wynikającej z przepisów ustawy, Statutu oraz rozporządzenia ministra właściwego ds. instytucji finansowych uniemożliwia w zasadzie porównywanie efektywności zarządzania funduszami z innymi podmiotami rynku finansowego w Polsce. W pierwszym okresie działalności bardzo silne ograniczenia normatywne działalności lokacyjnej wolnych środków finansowych wraz z niepewnością dotyczącą koniecznych interwencji, wreszcie brak doświadczeń i kadry sprawiały, że w polityce inwestycyjnej Funduszu mniej więcej do 2010 r. dominowało ujęcie 'bezpieczeństwowe'. W 2010 r. nastąpiła zasadnicza zmiana polityki inwestycyjnej polegająca m.in. na wydłużaniu duracji instrumentów finansowych przy alternatywnym zabezpieczeniu płynności Funduszu na wypadek konieczności interwencji. Dodatkowym czynnikiem zmian były z jednej strony coraz niższe stopy procentowe, a z drugiej coraz lepsza diagnoza sytuacji w bankach i projekcje ewentualnego zapotrzebowania na środki. Fundusz konsekwentnie uznaje priorytet zapewnienia płynności na wypadek działań interwencyjnych w polityce i swoich decyzjach inwestycyjnych.

Analiza danych tabeli 6 w kontekście realnych procesów w poszczególnych okresach pozwala sformułować następujące wnioski:

- 1) W latach 1995–2019 fundusze własne BFG wzrosły prawie 223 razy, średnie tempo wzrostu wynosiło 27%, wahając się od 86,8% do 273,8% przy odchyleniu standardowym na poziomie ok. 37%; oznacza to, że dynamika zmian tych funduszy była bardzo zróżnicowana w poszczególnych okresach.

- 2) W całym minionym ćwierćwieczu tylko w 2014 r. fundusze własne BFG uległy zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego do ok. 87%. Było to spowodowane obowiązkiem wypłat środków gwarantowanych dla deponentów upadłych SKOK w Wołominie i SKOK Wspólnota w Gdańsku, niemal w całości sfinansowanych ze środków zakumulowanych wcześniej w BFG, głównie z wpłat banków na fundusz pomocowy.
- 3) Istotne zmiany funduszy własnych BFG w poszczególnych okresach w większym stopniu zależały od zmian przepisów i zdarzeń zewnętrznych niż gospodarki własnej tymi funduszami. Jako przykłady można przytoczyć udział NBP w tworzeniu funduszy, ulgi dla określonej grupy banków, zmiany struktury funduszy i podstawy naliczania wpłat podmiotów, objęcie systemem gwarancji SKOK-ów.
- 4) Wynik finansowy BFG w całym okresie działalności był dodatni i stanowił solidne źródło budowy funduszy własnych. Najniższy wyniósł 33 mln zł – w pierwszym roku działalności – przy funduszach własnych na poziomie 274 mln zł, zaś najwyższy 530 mln zł przy 19 mld w roku 2018.

Jakościowe oceny dotyczące zakresu zadań BFG i intensywności ich realizacji sformułowane w poprzednich fragmentach znajdują odzwierciedlenie w skali i dynamice kosztów działalności Funduszu. Przykładowo w latach 2002–2008 koszty działalności znacząco zmalały. Stanowi to dowód racjonalnego zarządzania w BFG, gdyż w tym okresie nie zachodziła potrzeba istotnych interwencji gwarancyjnych ani pomocowych, a prace koncentrowały się na doskonaleniu działalności wewnętrznej. Z kolei po 2009 r. pojawiła się wysoka dynamika wzrostu kosztów wywołana bardzo znaczącym poszerzeniem działalności BFG w przygotowaniu do implementacji dyrektyw UE, objęcia gwarancjami kas, intensywnymi pracami koncepcyjnymi nad *resolution* oraz przywróceniem sprawności operacyjnej do prowadzenia działań interwencyjnych w wynikającym z bieżących analiz zakresie.

Efektywne zarządzanie środkami BFG z uwzględnieniem bezpieczeństwa płynnościowego, przy dobrych wynikach z operacji finansowych i przy racjonalizacji kosztów działalności⁵⁰, miało kardynalne znaczenie dla stosunkowo szybkiej kapitalizacji Funduszu w ostatnich dwóch dekadach. Tym bardziej, że wynik z działalności statutowej (z odsetek, prowizji i kar za opóźnienia w spłacie pożyczek) w latach 2002–2019 bardzo gwałtownie maleje (z 68 mln zł do 62 tys.). W tym samym okresie koszty działalności w stosunku do samego wyniku z operacji finansowych⁵¹ ważyły się od 4,8% do 11,5%, przy średniej 7,5%.

⁵⁰ Obejmujących, zgodnie z zasadami rachunkowości BFG: usługi obce, wynagrodzenia, ubezpieczenia i inne świadczenia oraz pozostałe.

⁵¹ Wynik z operacji finansowych obejmuje dochody niemal wyłącznie z operacji papierami wartościowymi. W wyniku z operacji finansowych nie uwzględnia się wyniku z działalności statutowej (przychody z tytułu odsetek i prowizji), które od pożyczek, gwarancji i poręczeń.

8. Ludzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Analizując zmiany rozwiązań ustawowych, warto zwrócić uwagę na status organów Funduszu: Rady i Zarządu. Pierwotnie Rada składała się z przewodniczącego oraz 9 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 NBP⁵² i Związek Banków Polskich (ZBP) na zasadach określonych w statucie Funduszu. Członkowie Rady nie mogli być członkami organów ani pracownikami banków, a obecnie rozciągnięto to także na pracowników Funduszu⁵³. Do ważności uchwał Rady konieczne było quorum co najmniej 7 członków⁵⁴. Liczebność Zarządu Funduszu Ustawa określała na 3 do 5 osób. Znamienne, że w minionym 25-leciu liczba członków Zarządu ulegała zmianie – w tendencji – do dolnej granicy limitu (zob. tabela 8)⁵⁵. Zmniejszyła się także liczba członków Rady BFG, która aktualnie liczy sześciu członków wraz z przewodniczącym⁵⁶. Przy czym 3 członków to przedstawiciele ministra właściwego ds. instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady; 2 to przedstawiciele NBP, delegowani przez Prezesa NBP oraz 1 przedstawiciel KNF delegowany przez jej Przewodniczącego.

Statut BFG nadawała Rada Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa NBP, a nadzór nad działalnością Funduszu sprawował Minister Finansów w oparciu o kryterium legalności i zgodności ze statutem. Istotne było także, że roczne sprawozdanie z działalności Funduszu i załączone do niego sprawozdanie finansowe z wynikami badania biegłego rewidenta wybranego przez Prezesa NBP w drodze przetargu, było przedstawiane Sejmowi do rozpatrzenia. Ewentualne odrzucenie sprawozdania przez Sejm było równoznaczne z wygaśnięciem man-

⁵² Przejściowo Prezes NBP delegował czterech członków.

⁵³ Zgodnie z przepisem Art. 6 ust.1 Obwieszczenia: „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”.

⁵⁴ 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) dwaj przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego delegowani przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego; 3) jeden przedstawiciel Komisji Nadzoru Finansowego delegowany przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (Art. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z późn. zm. (Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 842).

⁵⁵ <https://www.bfg.pl/o-nas/zarzad/> (dostęp: 10.09.2020).

⁵⁶ <https://www.bfg.pl/o-nas/rada/> (dostęp: 10.09.2020).

datu wszystkich członków organów Funduszu. W późniejszym okresie uprawnienia Sejmu przejęła Rada Ministrów, a uprawnienia Premiera Minister Finansów⁵⁷. W 25-letnim okresie działalności BFG odrzucenie sprawozdania nie miało miejsca.

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, profesor na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego Władysław Baka⁵⁸. W pierwszych miesiącach kadencji Rada zbierała się na posiedzeniach w kolejnych tygodniach, organizując wybory Zarządu Funduszu, korzystając z gościny w pomieszczeniach ZBP lub banków w Warszawie. Po sprawnym przeprowadzeniu konkursu na członków Zarządu Funduszu i powierzeniu funkcji prezesa Ewie Kaweckiej-Włodarczak, niezwłocznie rozpoczęto działalność w wynajętych pomieszczeniach na dwóch piętach budynku Uniwersalu 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 Ustawy⁵⁹. Także pracownicy pracowali z zaangażowaniem nie tylko w kodeksowym czasie pracy⁶⁰. Obok organizacji Biura Funduszu od strony regulacyjno-proceduralnej absolutnym priorytetem było przystąpienie do realizacji gwarancji dla deponentów upadłych banków⁶¹. Równolegle przygotowywano – od przysłowiowego zera – infrastrukturę realizacji ustawowego zadania udzielania pomocy finansowej bankom znajdującym się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności⁶². Obecnie, pracując z bazami danych sprawozdawczości bankowej w nowoczesnych systemach informacyjnych, trudno wyobrazić sobie warunki, w jakich gromadzono informacje niezbędne do określenia listy deponentów czy kontroli wpłat banków na fundusz pomocowy.

⁵⁷ Obowiązujący obecnie Statut BFG został nadany w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. (Dz.U. poz. 203).

⁵⁸ Inauguracyjne posiedzenie Rady BFG odbyło się w salce konferencyjnej Związku Banków Polskich przy ul. Smolnej 6, a w podręcznym magazynie w paczkach znajdowała się obfita dokumentacja zawieszonych banków.

⁵⁹ W pierwszym okresie wykonywanie obowiązków członków Rady, Zarządu oraz pierwszych pracowników było możliwe m.in. dzięki darowiznom sprzętu, wyposażenia i materiałów dokonywanym przez banki.

⁶⁰ Dr 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 lata powoduje, że nawet uczestnik tamtych wydarzeń zadaje sobie pytanie, jak to było możliwe? i jak to się udało zrobić?”

⁶¹ Z perspektywy obecnej infrastruktury regulacyjnej, wyposażenia technicznego i działających systemów wyliczania umożliwiających identyfikację potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych na koniec każdego dnia roboczego zbiory informacji o takich zobowiązaniach, w pierwszych latach działalności BFG można określić jako muzealne.

⁶² W pierwszych miesiącach działalności BFG w środowisku bankowym dość powszechnie członków Rady i Zarządu Funduszu zwano kamikadze, m.in. ze względu na charakter misji, jakiej się podjęli w kontekście nadciągającego kryzysu i słabości Funduszu w organizacji.

Absolutna nowość rozwiązań wprowadzona do polskiego systemu prawnego generowała uświadamiane i nieuświadamiane ryzyka dla Funduszu, członków jego organów i pracowników, którzy nie korzystali z żadnych przepisów osłonowych. Dopiero ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji w artykułach 15 i 16 znakomicie ograniczyła takie ryzyka.

Tabela 7. Składy rad Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w latach 1995–2000

I kadencja Rady (7 kwietnia 1995 r. – 6 kwietnia 1999 r.)
Przewodniczący Rady: Władysław Baka
Członkowie Rady: Katarzyna Borowska, Tomasz Dybowski (od 1.12.1997), Krystyna Góral, Marek Grzybowski, Władysław Jaworski, Stanisław Kasiewicz, Barbara Kowalska, Marek Safjan (do 30.11.1997), Jan Szambelańczyk, Tadeusz Żywczak
II kadencja Rady (24 czerwca 1999 r. – 23 czerwca 2003 r.)
Przewodniczący Rady: Marek Grzybowski
Członkowie Rady: Tomasz Dybowski, Stanisław Kasiewicz, Barbara Kowalska, Wojciech Kwaśniak (od 1.01.2001), Przemysław Morysiak, Krzysztof Pietraszkiewicz (do 22.04.2002), Jan Szambelańczyk, Ewa Śleszyńska-Charewicz, Andrzej Topiński (od 22.04.2002), Andrzej Wiśniewski, Tadeusz Żywczak
III kadencja Rady (24 czerwca 2003 r. – 1 lipca 2007 r.)
Przewodniczący Rady: Władysław Baka (do 26.06.2007); Robert Jagiełło (od 27.06.2007)
Członkowie Rady: Janusz Czarzasty, Bartosz Drabikowski (od 9.02.2004), Wojciech Kwaśniak, Przemysław Morysiak (do 9.02.2004), Jacek Osiński, Stanisław Owsiak (do 18.02.2004), Ryszard Pazura, Krzysztof Pietraszkiewicz, Jan Szambelańczyk, Ewa Śleszyńska-Charewicz, Andrzej Wiśniewski, Grzegorz Wójtowicz (od 18.02.2004), Alfred Janc (od 21.02.2007); Robert Jagiełło (od 14.02.2007), Agnieszka Alińska (od 21.02.2007), Jacek Krzyślak (od 8.01.2007), Arkadiusz Huzarek (od 8.01.2007), Tomasz Gruszecki (od 8.01.2007), Jacek Dominik (od 3.04.2007)
IV kadencja Rady (18 lipca 2007 r. – 1 lipca 2009 r.)
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 r. – 1 lipca 2012 r.)
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)

Tabela 7 – cd.

VI kadencja Rady (1 lipca 2012 r. – 1 lipca 2015 r.)
Przewodniczący Rady: Ludwik Kotecki
Członkowie Rady: Sławomir Cytrycki (do 20.06.2014), Ewa Kawecka-Włodarczak, Szymon Milczanowski (do 5.03.2015), Krzysztof Pietraszkiewicz, Piotr Piłat, Jan Szambelańczyk, Olga Szczepańska-Maciejuk, Jacek Osiński (od 20.06.2014), Patryk Łoszewski (od 16.03.2015)
VII Kadencja Rady (2 lipca 2015 r. – 2 lipca 2018 r.)
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 Światała (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 r. – 2 lipca 2021 r.)
Przewodniczący Rady: Piotr Nowak (do 31.03.2019), Leszek Skiba (od 1.04.2019 do 14.04.2020), Mateusz Berger (od 16.04.2020)
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), Krzysztof Budzich (od 9.04.2020)

Źródło: dane Biura Funduszu.

Z informacji Tabeli 7 wynika, że od IV kadencji nastąpiło jej skrócenie z czterech lat do trzech. Pogłębiona analiza okresów zasiadania w Radach wskazuje na sukcesywne i bardzo istotne zwiększenie rotacji członków w trakcie kadencji. Przy czym najdłuższy staż w Radach BFG charakteryzował przedstawicieli ZBP, a najkrótszy – osoby powoływane przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych. Warto podkreślić, że tylko prof. Władysław Baka był przewodniczącym Rady przez dwie pełne kadencje (acz nie dwie kolejne)⁶³, dr Marek Grzybowski, dr Robert Jagiełło i dr Ludwik Kotecki pełnili tę funkcję przynajmniej pełną kadencję, a dwaj pierwsi z tej trójki zasiadali w Radach nie tylko w charakterze przewodniczącego. 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, wice ministrów finansów, szefów nadzoru bankowego czy prezesów banków komercyjnych, wreszcie sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Znaczący udział w Radach Funduszu mieli akademicy zajmujący się finansami lub prawem finansowym.

⁶³ W 1998 r. W. Baka, przewodnicząc Radzie Funduszu I kadencji, nie skorzystał z propozycji zasiadania w składzie pierwszej Rady Polityki Pieniężnej z mandatu Prezydenta RP, uzasadniając to imperatywem dokończenia podjętych obowiązków. Nie była to, niestety, postawa cechująca wszystkich członków Rad Funduszu.

Do 2007 roku wartościowy wkład w działalność rad Funduszu wносиły zespoły problemowe (ds. udzielania pomocy bankom, ds. prawnych i ds. gospodarki Funduszu) z jednej strony, wypełniając postanowienia §13 Statutu BFG⁶⁴, a z drugiej przygotowując projekty stanowisk, opinii czy uchwał na posiedzenia plenarne, głównie na podstawie materiałów Zarządu, ale sięgając także do materiałów źródłowych, w szczególności wniosków i dokumentów banków.

Tabela 8. Członkowie Zarządu BFG w latach 1995–2020

I kadencja Zarządu (19 kwietnia 1995 r. – 19 kwietnia 1998 r.)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Bożena Chełmińska, Andrzej Jankowski, Maria Pawelska
II kadencja Zarządu (20 kwietnia 1998 r. – 19 kwietnia 2001 r.)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Andrzej Jankowski, Louis Montmory, Maria Pawelska
III kadencja Zarządu (20 kwietnia 2001 r. – 19 kwietnia 2004 r.)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Andrzej Jankowski, Maria Pawelska, Marek Pyła
IV kadencja Zarządu (20 kwietnia 2004 r. – 19 kwietnia 2007 r.)
Prezes Zarządu: Ewa Kawecka-Włodarczak Zastępca Prezesa Zarządu: Hanna Krajewska Członkowie Zarządu: Maria Pawelska, Jerzy Witold Pietrewicz, Marek Pyła
V kadencja Zarządu (20 kwietnia 2007 r. – 19 kwietnia 2010 r.)
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)

⁶⁴ §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 8 – cd.

VI kadencja Zarządu (1 kwietnia 2010 r. – 31 marca 2013 r.)
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 r. – 31 marca 2016 r.)
Prezes Zarządu: Jerzy Pruski Zastępca Prezesa Zarządu: Anna Trzecińska (do 30.10.2014), Krzysztof Broda (od 27.11.2014) Członkowie Zarządu: Marek Szeffler, Andrzej Banasiak (do 21.01.2015), Tomasz Obal (od 27.04.2015), Zdzisław Sokal (od 29.02.2016)
VIII kadencja Zarządu (2 kwietnia 2016 r. – 31 marca 2019 r.)
Prezes Zarządu: Zdzisław Sokal Zastępca Prezesa Zarządu: Krzysztof Broda Członkowie Zarządu: Tomasz Obal, Mirosław Panek (od 25.01.2015)
IX kadencja Zarządu (6 kwietnia 2019 r. – 5 kwietnia 2022 r.)
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)

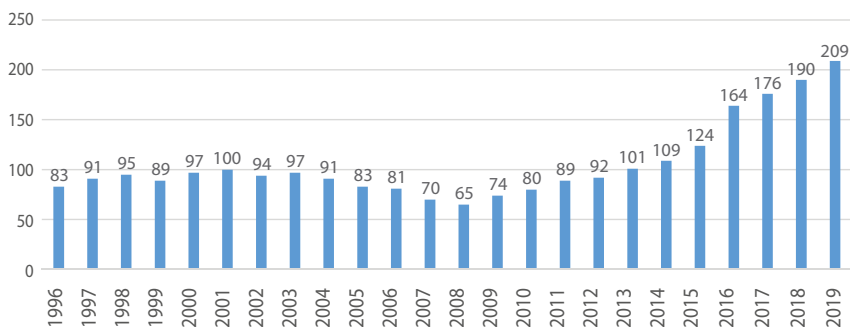
Źródło: dane Biura Funduszu.

Podobnie jak w przypadku Rady BFG, stabilność składu Zarządu Funduszu była znacznie 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 3 kadencje przez Andrzeja Jankowskiego. Do grona wielokadencyjnych członków zarządu Funduszu należą także: Marek Pyła, Anna Trzecińska, Krzysztof Broda i Tomasz Obal, który jednocześnie jest jednym z bardzo nielicznych osób związanych z BFG od 1995 r., a w okresie organizacji EFDI (European Forum of Deposit Insurers) był jej wiceprzewodniczącym. Przez dwie kadencje Funduszem kierował Jerzy Pruski, który w 2012 r. został wybrany na Prezesa Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI) i Przewodniczącego Rady Wykonawczej IADI. W tym okresie istotnie zwiększyła się aktywność międzynarodowa BFG i jego pracowników. Skutkowało to m.in. poznawaniem doświadczeń zagranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki Federal Deposit Insurance Corporation w USA oraz jej adaptacją do warunków polskich, w tym zwłaszcza w odniesieniu do modelu *resolution*.

Niezależnie od zaangażowania członków organów Funduszu, sprawna działalność BFG nie byłaby możliwa bez pozyskania kompetentnych i zaangażowanych pracow-

ników. Warto podkreślić, że specyfika działalności Funduszu uniemożliwiała praktycznie rekrutację kandydatów z rynku pracy, mających potrzebne kompetencje. 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 zaawansowanych metod interwencji Funduszu.

Rysunek 7. Zatrudnienie w Biurze Funduszu w latach 1996–2019



Źródło: dane Biura Funduszu.

W pierwszym roku działalności – co dość naturalne – zatrudnienie rosło najszybciej w minionym ćwierćwieczu, i związane było z organizacją Biura Funduszu, a zwłaszcza bardzo intensywną realizacją gwarancji w upadłych bankach, a następnie z udzielaniem pomocy finansowej bankom zagrożonym. Istotną przesłanką do wzrostu zatrudnienia około roku 2000 było powierzenie BFG funkcji udzielania zwrotnej pomocy bankom spółdzielczym z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, który, choć dość skromny (ok. 123 mln zł), znacząco absorbował organy i kadry BFG. Wyraźny spadek zatrudnienia nastąpił w trakcie pierwszych dwóch lat V kadencji; zarówno na skutek zwolnień, jak i odejść z inicjatywy pracowników. Za to od 2009 roku rozpoczął się boom zatrudnieniowy w Funduszu. Boom ten był wywołany m.in. nowymi zadaniami oraz ‘szokowym’ rozszerzeniu działalności BFG na sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i pilnej konieczności rozwiązywania problemów niewypłacalnych kas lub kas o bardzo trudnej sytuacji finansowej. Dotyczyło to zwłaszcza nowej metodyki monitorowania i raportowania sytuacji sektora i poszczególnych banków zagrożonych; gruntownej zmianie poddano także politykę inwestycyjną środków finansowych znajdujących się w dyspozycji Funduszu, co istotnie wpłynęło na wyższy wynik finansowy. Wyeksponowania wymaga skok jakościowy w systemie wyliczania kwot gwarantowanych na rachunkach deponentów w bankach oraz zapewnienie sprawności operacyjnej – jako warunku *sine qua non* skrócenia okresu niedostępności wkładu do okresu 7 dni roboczych. Rozwinięto także bardzo intensywne kontakty i współpracę z zagranicą, owocujące m.in. prowadzeniem wspólnych projektów badawczych i regulacyjnych, szczególnie w zakresie dobrych praktyk funkcjonowania instytucji gwarancyjnej oraz *resolution*.

W całej historii Biura Funduszu w strukturze zatrudnienia dominowali mężczyźni – choć ich udział nie przekraczał 60%. Średnia wieku pracowników oscylowała w przedziale 36–50 lat. Udział pracowników Biura z wyższym wykształceniem w zatrudnieniu ogółem przekraczał 80%.

Nowe zadania BFG wynikające z pełnienia funkcji organu *resolution* przyczyniły się do tego, że blisko po 25 latach działalności intensywność prac i potrzeba rozwoju kompetencji pracowników przypominały pierwsze miesiące po powołaniu Funduszu do życia. Sprostanie wyzwaniom wymagało nadzwyczajnej aktywności, pracy po godzinach, a nawet w dni ustawowo wolne od pracy. W ciągu 12 miesięcy Fundusz przygotował plany przymusowej restrukturyzacji dla wszystkich banków, największych firm inwestycyjnych i wszystkich SKOK-ów w Polsce. W przypadku banków członków międzynarodowych grup bankowych Fundusz współpracował z zagranicznymi organami *resolution*, uczestnicząc w kolegiach *resolution* i grupach zarządzania kryzysowego.

Wreszcie, rzeczywistym testem tych działań było przygotowanie i przeprowadzenie operacji przymusowej restrukturyzacji, w tym przejęcie kontroli nad zagrożonym podmiotem w reżimie *resolution weekend* i zapewnienia kontynuacji jego działalności.

Nie wchodząc w szczegóły, można bez wątplenia stwierdzić, że ostatnie 10 lat to okres przejścia do drugiej generacji działalności Funduszu (BFG 2.0). Przede wszystkim ze względu na wyzwania tworzone przez implementowaną w Polsce infrastrukturę regulacyjną i konieczność jej proceduralnej operacjonalizacji do rodzimych warunków, ale także stosowane metody i sposoby realizacji zadań. Swoistym efektem ubocznym tego była, i jest nadal, specjalizacyjna separacja kompetencji kadr Funduszu (podobnie zresztą, jak w innych ogniach sieci bezpieczeństwa finansowego) i otoczenia zewnętrznego, w tym niestety także środowiska akademickiego.

9. Działalność badawcza, publikacyjna i promocyjna

Do oryginalnych przedsięwzięć Rady Funduszu można zaliczyć zorganizowanie w 1997 r. czasopisma „Bezpieczny Bank” jako organu BFG, który sukcesywnie ewoluował ku statusowi czasopisma naukowego⁶⁵. Drugim przedsięwzięciem były cykliczne seminaria naukowe poświęcone aktualnej problematyce działalności BFG z szerokim udziałem gości krajowych i zagranicznych, którzy prezentowali referaty jako wprowadzenie do dyskusji. Opracowania te były następnie publikowane na łamach „Bezpiecznego Banku”. Trzecim przedsięwzięciem wyróżniającym BFG na tle wielu zagranicznych instytucji, była działalność publikacyjna z udziałem członków Rady, Zarządu i pracowników Funduszu⁶⁶, a także udział kadr BFG w różnorodnych przedsię-

⁶⁵ Od 2019 roku „Bezpieczny Bank” jako jedno z nielicznych krajowych czasopism finansowych znajduje się na liście Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w kategorii 20-punktowej.

⁶⁶ Np. M. Grzybowski, M. Safjan, K. Kaczanowski, M. Panfil, G. Wiaderek, *Komentarz do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, Wydawnictwo „KiK Konieczny i Kruszewski”, Warszawa 1998; *Kryzysy Bankowe. Przyczyny...*, op. cit.; czy cytowane wcześniej: *Transformacja Bankowości Polskiej w latach 1988–1995...*, *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie...* Wreszcie *Ustawa o Bankowym*

wzięciach – np. konferencjach, seminariach, warsztatach krajowych i zagranicznych, aktywność w mediach i popularyzacja zasad gwarantowania w instytucjach edukacyjnych, dedykowane konkursy na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie.

Na podkreślenie zasługuje zorganizowanie międzynarodowej konferencji na temat *Global Financial Crisis: Lessons for Stability of the Financial Sector* w maju 2010 r. – na XV-lecie działalności BFG. Na konferencji wystąpili specjaliści z organizacji międzynarodowych, prezesi banków centralnych i zagranicznych instytucji gwarancyjnych, a także wybitni akademicy z kraju i ze świata⁶⁷. Wnioski z tej konferencji miały odzwierciedlenie w ustanawianych w kolejnych latach postkryzysowych regulacjach ostrożnościowych.

17 i 18 października 2011 r. BFG zorganizowało w Warszawie doroczną Konferencję IADI pt. *Beyond the Crisis: the Need for Strengthened Financial Stability Framework*⁶⁸. W konferencji wzięło udział ponad 270 przedstawicieli instytucji gwarantujących depozyty z całego świata oraz reprezentantów banków centralnych, instytucji nadzorczych, ministerstw finansów oraz instytucji międzynarodowych, w tym Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁶⁹.

Podsumowanie

W jednym artykule nie sposób przedstawić wszystkich aspektów działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w minionym 25-leciu. W konsekwencji pominięto niektóre regulacje, procesy czy problemy, które w odpowiednim okresie miały istotne znaczenie dla klientów banków, samych banków, ogniw sieci bezpieczeństwa w wąskim i szerokim znaczeniu, wreszcie organów Funduszu i jego pracowników. Wybór omawianych kwestii obarczony jest subiektywizmem autora i może podlegać krytyce ze strony różnych interesariuszy.

Na tle przedstawionych analiz i na podstawie osobistych doświadczeń w działalności BFG przez ponad dwie dekady, przy wsparciu ekspertyzą niektórych członków rad i zarządów Funduszu, można sformułować – z natury rzeczy – otwarty katalog cech, odzwierciedlający zmiany zachodzące od początku działalności tej instytucji.

Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, R. Sura, P. Zawadzka, P. Zimmerman (red.), Wyd. C.H.Beck, Wydawnictwo Polskie 2017. Trudno byłoby tu wyciszyć bardzo liczne publikacje artykułowe w czasopiśmie naukowych czy prasie specjalistycznej pracowników BFG.

⁶⁷ Niektóre wystąpienia zostały opublikowane w czasopiśmie „Bezpieczny Bank” 2010, nr 2(41).

⁶⁸ Główne wystąpienia na konferencji zostały opublikowane w czasopiśmie „Bezpieczny Bank” 2012, 2(47).

⁶⁹ Wyróżniająca ocena organizacji Dorocznej Konferencji IADI w Warszawie znalazła swój wyraz w uhonorowaniu BFG przez Przewodniczącego IADI specjalną nagrodą. Nagroda taka została przyznana organizatorowi po raz pierwszy w historii IADI.

- 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 decyzji⁷⁰.
- 3) Wykorzystując doświadczenia zagraniczne i uwarunkowania krajowe, koncepcja działalności Funduszu w obszarze gwarantowania depozytów oraz udzielania pomocy bankom zagrożonym miała cechy oryginalne, które jednak ze względów doktrynalnych spotykały się z różnorodną krytyką (np. tzw. działalność pomocowa, a zwłaszcza pomoc na samodzielną sanację banków zagrożonych czy formuła pomocy w ramach funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych).
- 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 wiarytelności BFG).
- 5) Wbrew opinii pesymistów BFG przy współudziale rządu i NBP (później KNB i KNF), a także – co warto podkreślić – spolegliwej postawie banków⁷¹ – 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 po 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

⁷⁰ Zdarzył się nawet przypadek sporu z jednym z banków na gruncie decyzji Funduszu, zakończony skargą kasacyjną w Sądzie Najwyższym.

⁷¹ 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.

bardziej złożonej materii ustawowej działalności BFG (zwłaszcza *resolution*) praktyka ta rodzi ryzyko separacji wiedzy organów, zwłaszcza Rady, od kompetencji pracowników Biura Funduszu.

- 8) Wnioski zarządów BFG do rad dotyczące zapotrzebowania na fundusze na kolejny rok były w tendencji zawyżone w stosunku do rzeczywistych potrzeb w danym roku. W przypadku fośg takie podejście było niskokosztowe albo wręcz neutralne kosztowo dla banków, a stwarzało bufor bezpieczeństwa. Natomiast nadwyżki opłat obowiązkowych banków były przede wszystkim wyrazem antycyklicznej polityki kapitalizacji BFG prowadzonej przez organy Funduszu. Mniej więcej od drugiej dekady XXI w. – co do zasady – poziom opłat odpowiadał ścieżce dojścia do 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 służące realizacji założonych wskaźników 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, oraz na stosowanie coraz bardziej zaawansowanych metod monitorowania banków i przygotowywanie podstaw dla decyzji organów. Nie byłoby to możliwe bez własnej siedziby zaprojektowanej, wybudowanej i wyposażonej pod potrzeby BFG w 1998 r.
- 10) Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że przez 25 lat żadna z interwencji BFG nie okazała się wadliwa z punktu widzenia legalności i celowości realizacji gwarancji czy zwrotu udzielonych pożyczek albo wykorzystania gwarancji. Natomiast, biorąc pod uwagę długofalową działalność podmiotów, które zrealizowały programy autosanacji, zgodnie z warunkami pożyczki, a także przypadki, gdy bank przejmujący nie był: *primo* w bardzo dobrej kondycji i *secundo* wielokrotnie większy od przejmowanego – echo takich sanacyjnych konsolidacji było widoczne w procesie monitorowania. W annałach polskiej bankowości powinna znaleźć się operacja sanacji Wschodniego Banku Cukrownictwa z udziałem 12 dużych banków komercyjnych z pomocą finansową Funduszu w 2003 roku, którą można uznać jako nieuregulowaną ówczesznie przymusową restrukturyzację (*quasi private sector solution*).
- 11) Drugą generację działalności Funduszu (BFG 2.0) zapoczątkowało wdrożenie systemu wyliczania, co umożliwiło niemal zrutynizowanie wypłaty środków gwarantowanych, a przede wszystkim bieżące monitorowanie stanu środków na rachunkach banków, a także przygotowanie i wdrożenie procedur przymusowej restrukturyzacji wraz z pierwszymi doświadczeniami praktycznymi.
- 12) 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.).
- 13) Z kontrowersyjnymi ocenami – jeżeli chodzi o realizację celów i zadań BFG – spotykały się zmiany kompetencji ogniów sieci bezpieczeństwa w procesach dotyczących działań Funduszu (np. tzw. krzyżowe uczestnictwo z różnym

statusem uczestnika, status udziału przedstawiciela BFG w KNF, uzależnianie działań BFG od KNF). Za kontrowersyjne można uznać także tzw. wyrugowanie przedstawicieli środowiska bankowego ze składu Rady Funduszu, szczególnie z punktu widzenia ich rzeczywistego wkładu w prace i dokumenty Funduszu.

- 14) 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, ale także wśród profesjonalnych klientów, a nawet większości dziennikarzy ekonomicznych⁷².
- 15) Sytuacja niektórych banków, zwłaszcza tych małych komercyjnych i wielu spółdzielczych czy niektórych kas, w okresie pandemii Covid-19 i wywołanych nią perturbacji gospodarczych wpływających na sytuację finansową klientów generują ryzyko nawrotu destabilizacji w sektorze bankowym z lat 90. Pomimo nieporównywalnie lepszej sytuacji BFG w stosunku do początkowego okresu działalności mogą to być poważne wyzwania i sposobność zweryfikowania poprawności przyjętych rozwiązań.

Bibliografia

Pozycje zwarte i artykuły

Baka W., *Wprowadzenie*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny: niewyobrażalna solidarność i lojalność banków. Rozmowa z Ewą Kawecką-Włodarczak, [w:] *Reforma polskiego systemu bankowego w latach 1987–2004 we wspomnieniach jej twórców*, P. Aleksandrowicz i A. Fandrejewska-Tomczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

Grzybowski M., *Geneza powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Główne etapy jego tworzenia*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.

Grzybowski M., Safjan M., Kaczanowski K., Panfil M., Wiaderek G., *Komentarz do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, Wydawnictwo „KiK Konieczny i Kruszewski”, Warszawa 1998.

Kane E.J., *Financial Regulation and bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College, 2004.

Kosikowski C., *Publiczne prawo bankowe*, PWE, Warszawa 1999.

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

Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004, 2(23).

⁷² Za dowód może posłużyć medialny przekaz o projektach przejęcia zagrożonego upadłością banku za symboliczną złotówkę.

Przedsiębiorczość bankowa jest oparta na zaufaniu. Rozmowa z Krzysztofem Pietraszkiewiczem, [w:] Reforma polskiego systemu bankowego w latach 1987–2004 we wspomnieniach jej twórców, P. Aleksandrowicz i A. Fandrejewska-Tomczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, W. Baka i inni (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Reforma polskiego systemu bankowego w latach 1987–2004 we wspomnieniach jej twórców, P. Aleksandrowicz i A. Fandrejewska-Tomczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

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

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, R. Sura, P. Zawadzka, P. Zimmerman (red.), Wyd. C.H.Beck, Wydawnictwo Polskie 2017.

Akty prawne

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 likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

DYREKTYWA 94/19/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

OBWIESZCZENIE MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. poz. 842 z 12 maja 2020 r.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania Statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. Nr 21, poz. 113).

Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania Statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. poz. 203).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 4 poz. 18).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo Bankowe (Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1316).

Źródła internetowe

https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/ (dostęp: 15.09.2020).

<https://www.efdi.eu/>.

<https://www.fdic.gov/about/what-we-do/> (dostęp: 01.09.2020).

<https://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/> (dostęp: 03.09.2020).

https://pl.wikipedia.org/wiki/Getin_Bank (dostęp: 10.09.2020).

Tomasz Obal
Tomasz.Obal@bfg.pl

Gwarantowanie depozytów w Polsce w latach 1995–2020. Aksjologia, wybrane regulacje, praktyka

Streszczenie

Celem artykułu jest charakterystyka zmian w regulacjach dotyczących gwarantowania depozytów. Ewolucja regulacyjna ukazana jest na tle historii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który jest instytucją od 25 lat gwarantującą depozyty w polskim sektorze bankowym. Dla pełniejszego zobrazowania miejsca systemu gwarancji depozytów w infrastrukturze stabilizującej sektor bankowy, w artykule przedstawiono także skróconą syntezę historii sektora bankowego w Polsce. Przypomniano procesy towarzyszące odradzaniu polskiej bankowości w warunkach gospodarki rynkowej po 123 latach braku państwowości oraz działalności w niesprzyjających warunkach w II RP, a także w gospodarce nakazowo-rozdzielczej po II wojnie światowej. Zarysowano także uwarunkowania międzynarodowe, a w szczególności rolę USA we wdrażaniu w życie idei gwarantowania depozytów oraz rozwój systemów gwarancyjnych na świecie. Szczególną uwagę poświęcono rozwojowi systemu gwarantowania depozytów w Polsce i roli BFG w tym systemie. Ukazano dylematy regulacyjne i kolejne nowelizacje przepisów dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów. Artykuł omawia także korekty infrastruktury stabilności systemów bankowych i ochrony depozytów, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym.

Słowa kluczowe: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, uregulowania prawne, system gwarantowania depozytów, pomoc finansowa dla banków i kas, przymusowa restrukturyzacja i likwidacja podmiotów systemu gwarantowania.

Kody JEL: G21, G28, G33, G34, G38

* Tomasz Obal – Członek Zarządu BFG.

Deposit Guarantees in Poland in the Years 1995–2000. Axiology, Selected Regulations, Practice

Abstract

The aim of the article is an analysis of the changes in regulation on deposit guarantees. The evolution of the regulation is shown against the background of the history of the Bank Guarantee Fund, an institution which has been responsible for deposit guarantees for the past 25 years in the Polish banking sector. In order for a fuller picture of the role deposit guarantees schemes play in stabilising the banking sector to emerge, the article also presents a short summary of the history of the banking sector in Poland. It describes the rebirth of the Polish banking sector in market economy after 123 years of lack of state independence and its subsequent operation in unfavourable conditions in the interwar period, as well as in planned economy. International circumstances are also taken into account, in particular the role of the United States in implementing the idea of deposit guarantees and the development of guarantee schemes in the world. Particular focus is put on the development of deposit guarantee schemes in Poland and the role of the Bank Guarantee Fund in that system. The article also shows regulatory dilemmas and subsequent novelisations of the directive on deposit guarantee schemes. It also discusses improvements of the banking systems' stability and deposit protections, both on the level of the European Union and of the state.

Key words: Polish Bank Guarantee Fund, legal regulations, deposit guarantee scheme, deposit insurance systems (DIS), financial assistance for banks and credit cooperatives, resolution.

Wstęp

W większości krajów świata podstawowe ogniwa sieci bezpieczeństwa sektora bankowego obejmują: nadzór bankowy, pożyczkodawcę ostatniej instancji, system gwarantowania depozytów, a ostatnio także instytucję *resolution*, której zadaniem jest prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. Przy czym dwa ostatnie ogniwa są relatywnie najmłodsze, zaś w przypadku Polski oba należą do ustawowych zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG/Fundusz)¹, utworzonego w 1995 r. 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 wyzwaniem gospodarki rynkowej. Warto podkreślić, że opóźnienie budowania polskiego systemu gwarantowania depozytów w stosunku do innych państw europejskich nie było duże, bowiem poza Republiką Federalną Niemiec, gdzie taki

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, które przetrwało 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*, J. Głuchowski i J. Szambelańczyk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999, s. 430.

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 ostatnich 25 lat był uczestnikiem tych przemian zarówno na poziomie regulacyjnym jak i operacyjnym.

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka zmian w regulacjach i działalności BFG w odniesieniu do ustawowej funkcji gwarantowania depozytów w latach 1995–2020. Przy czym ze względu na harmonizację rozwiązań w UE oraz upowszechnianie dobrych praktyk w krajach gospodarki rynkowej, przedstawiana analiza ilustruje tendencje zachodzące w tym zakresie zarówno na europejskim, jak i globalnym rynku finansowym.

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

Historia gospodarcza dowodzi, że systemy społeczno-ekonomiczne rozwijają się w trendach sekularnych, a pomijanie determinacji funkcjonalno-genetycznej uniemożliwia – a przynajmniej poważnie ogranicza – wiarygodność wyjaśnień zmian i formułowanie adekwatnych diagnoz. Problemy determinacji funkcjonalno-genetycznej są szczególnie istotne w tych systemach, które były kształtowane w warunkach nieciągłości państwowej i radykalnych zmianach systemowych.

Początki polskiej bankowości nie odbiegają znacząco od jej rozwoju w innych krajach. Niestety, sytuacja polskich instytucji kredytowych ulegała z jednej strony zróżnicowaniu, a z drugiej osłabieniu w okresie ponad 100 lat zaborów. 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 również ich rozwojowi organizacyjnemu. Natomiast czynnikiem pozytywnym było stosunkowo liberalne prawo bankowe. W okresie hiperinflacji zaczęły się kształtować zręby bankowości państwowej. Pod wpływem reform Władysława Grabskiego z 1924 r. osiągnięto stabilizację walutową. W miejsce Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej utworzono niezależny od rządu Bank Polski S.A, który emitował złote. 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.

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.

Prawo Bankowe z 1924 roku opierało się na systemie koncesyjnym, wprowadzono trzyletni termin osiągnięcia minimalnych progów kapitału akcyjnego, których 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 z 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 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), a skoncentrował/skupił się na bezpośrednim kredytowaniu gospodarki. Natomiast pomocy bankom udzielił 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 wydano 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 etatyzację i marginalizację bankowości komercyjnej⁵.

U progu II wojny światowej 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.

Okres II wojny światowej przyczynił się do kolejnej destrukcji organizacyjnej i regresu w rozwoju banków na ziemiach polskich. Nadto bezpośrednio po jej zakończeniu rozpoczęto likwidację banków prywatnych oraz dostosowywanie struktury i funkcji banków do nowych warunków systemowych. Już w 1946 r. Narodowy Bank Polski przejął od BGK bezpośrednie kredytowanie kluczowych gałęzi gospodarki. Wprowadzono zasadę przypisania klientów do oddziałów zgodnie ze specjalizacją banków. Sukcesywnie NBP był przekształcany w monobank spełniający funkcje

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

⁴ *Ibidem*, s. 14.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Mały Rocznik Statystyczny* 1939.

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 planów, prowadzenie obsługi depozytowo-kredytowej i rozliczeniowej ludności, a także kontrola działalności banków specjalistycznych. Zadania te wykonywano 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 i przemysłu rolno-spożywczego, będący jednocześnie centralą organizacyjno-finansową dla ok. 1550 banków spółdzielczych gromadzących depozyty oraz kredytujących rolników indywidualnych i rzemiosło), Bank Handlowy w Warszawie (obsługujący transakcje zagraniczne i przedsiębiorstwa handlu zagranicznego) oraz Bank Polska Kasa Opieki S.A. (prowadzący obsługę operacji walutowo-dewizowych ludności i mający korzenie w okresie II RP).

W 1988 roku zainicjowano reformę, 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 w oparciu o nie dziewięciu banków komercyjnych⁸. NBP otrzymał status banku centralnego z typowymi funkcjami w gospodarce rynkowej, wzmocniono także ustawowo pozycję i niezależność jego prezesa. Do kompetencji NBP przypisano kwestie regulacji i nadzoru bankowego⁹. W następstwie tej regulacji w centrali NBP utworzono departament nadzoru bankowego, który pod wpływem doświadczeń praktycznych został przez Prezesa W.Bakę przekształcony w styczniu 1990 r. w Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Przemiany zapoczątkowane w Polsce pod koniec lat 80. miały systemowo 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).

W okresie poprzedzającym utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego 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.

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.

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

⁹ Por. *Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe, ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim* oraz W. Baka, *Bankowość europejska*, op. cit., s. 224.

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

Lata	Liczba nowych licencji bankowych	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

Źródło: W. Baka, *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzne*, Warszawa 1997.

Zarówno nowo powstające banki, jak i te działające wcześniej, głównie w sektorze spółdzielczym, doświadczały nowych reguł działania 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 zachowań przestępczych. To – oraz wiele innych czynników – sprawiło, że pojawiły się symptomy kryzysu bankowego objawiającego się przede wszystkim niebezpieczeństwem niewypłacalności. Prognozowana skala problemów finansowych banków stawiała na porządku dziennym pytania o zaufanie deponentów (klientów banków) do sektora bankowego¹⁰.

Synteza historii sektora bankowego w Polsce ma m.in. na celu przypomnienie rozwiązań i procesów, jakie towarzyszyły odradzaniu polskiej bankowości w warunkach gospodarki rynkowej po 123 latach braku państwowości oraz działalności w niesprzyjających warunkach w II RP, a także w gospodarce nakazowo-rozdzielczej. To sekularne ujęcie z jednej strony uwypukla silną nieciągłość systemową, i to zarówno w ujęciu normatywnym, kapitałowym, strukturalno-organizacyjnym czy kadrowo-kompetencyjnym, wreszcie kulturowym, z drugiej zaś dokumentuje zręby regulacji tworzących ówczesną *safety net*. Zresztą w ujęciu poznawczym stanowiły one, i nadal stanowią, mniej lub bardziej istotne uwarunkowania funkcjonowania banków w Polsce w procesach integracji z Unią Europejską w warunkach globalizacji. Trzeba je także brać pod uwagę analizując kształtowanie sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym instytucji gwarantowania depozytów.

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*; www.fdic.gov

2. Powstanie i ewolucja doktryny gwarantowania środków w bankach klientów

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 mają świadomość istnienia systemu gwarantowania depozytów. Jeżeli 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 działania upowszechniające zasady działania systemu gwarantowania depozytów przyniosą więcej korzyści czy szkody – z punktu widzenia stabilności sektora bankowego.

Problem zaufania klientów do banków jako podstawowego warunku funkcjonowania pośrednictwa finansowego i związane z tym ryzyko runu na banki w przypadku jego utraty, przyczyniało 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 Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) w USA. Dotyczy to także przypadku organizacji systemu gwarantowania w Polsce w drugiej połowie lat 90. XX w.

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 w 1933 r., choć idea gwarantowania depozytów ma w USA znacznie dłuższą historię¹¹. Początkowo regulacje dotyczące FDIC znalazły się w amerykańskim Banking Act. Natomiast w 1950 r. uchwalono odrębną ustawę o FDIC. Można dodać, że w niemal 90-letniej historii FDIC kilkakrotnie była konfrontowana z kryzysami bankowymi na większą skalę, a charakterystyczne, że każdy następny wymagał zaangażowania znacząco większych środków w celu ich zażegnania. I choć zdarzały się masowe wycofywania wkładów klientów w pojedynczych bankach, to od 1933 r. nie wystąpiła panika bankowa (run na banki) obejmująca większą grupę banków¹². Przez długi okres od powstania FDIC nie pojawiały się w innych państwach systemy gwarantowania depozytów. Pierwszy taki system w Europie powstał w Niemczech w 1966 r. Był to system gwarantowania depozytów w sektorze „banków prywatnych”, powstały 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 „spontanicznego” powstawania systemów gwarantowania depozytów w państwach obecnej Unii Europejskiej.

¹¹ Por. T. Obal, *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, W. Baka i inni (red.), PWE, Warszawa 2005, s. 185–200.

¹² *Ibidem*, s. 210–213.

W kolejnych latach stymulatorem kształtowania instytucji gwarancyjnych były najpierw regulacje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a potem Unii Europejskiej.

Pierwszym europejskim dokumentem odnoszącym się do kwestii gwarantowania depozytów była, wydana 22 grudnia 1986 r., rekomendacja 87/63/EEC. Rekomendacja ta w rzeczywistości zawierała niewielki zakres zaleceń skierowanych do państw członkowskich, mających dość ogólnikowy charakter. Państwa, które systemów gwarancyjnych nie posiadały, miały je powołać do życia. Przy czym państwa te podzielono na 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 utworzyła system gwarantowania depozytów dopiero w 1992 r.

Kolejnym przełomowym dokumentem we Wspólnocie było uchwalenie w 1994 r. dyrektywy 94/19/EEC Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarantowania depozytów. Dyrektywa ta znacznie bardziej szczegółowo niż poprzednia rekomendacja regulowała kwestie gwarantowania depozytów. W szczególności definiowała to, co i komu należy gwarantować, chociaż zakres podmiotowy gwarancji był określony dość elastycznie. 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: 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 i określiła go na poziomie 20 tys. euro.

Pomimo że Polska nie była wówczas członkiem Wspólnoty, to była „na ścieżce akcesyjnej” i ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym była opracowywana z intencją, aby projektowane rozwiązania systemowe były zgodne z koncepcją europejską. Ostatecznie w momencie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. BFG działał na zasadach w pełni zgodnych z Dyrektywą UE.

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

W systemie nakazowo-rozdzielczym w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 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 znaczenie dla edukacji ekonomicznej społeczeństwa, ale bardziej poprzez doświadczenie i obserwację uczestniczącą niż tzw. ukształtowaną świadomość *ex ante*. W pierwszym okresie działalności BFG upowszechnia-

nie informacji o systemie gwarantowania depozytów w przypadku upadłości banku napotykało barierę niewiedzy – i to nie tylko co do zakresu ochrony, ale także samego zjawiska upadłości. Sytuację utrudniało występowanie dualnego systemu gwarancji dla wkładów oszczędnościowych ludności w bankach, które korzystały z pełnych gwarancji Skarbu Państwa oraz gwarancji BFG ograniczonych do równowartości w złotych 3 000 ECU (a później euro) z 10% partycypacją w przedziale powyżej 1 000 do 3 000 euro.

Wyniki analiz prowadzonych przez BFG, z pomocą instytucji zewnętrznych, stanowiły przesłankę do zorganizowania szerokiej kampanii informacyjno-promocyjnej, poczynszyszy od tabliczek informacyjnych przez materiały wyjaśniające podstawowe zasady i warunki gwarantowania dostępne w każdej placówce bankowej na terenie kraju, a także różnorodne artykuły w prasie i audycje w mediach. Z raportów z badań wynikało jednak, że najskuteczniejsze było rozpowszechnianie informacji o wypłatach w odniesieniu do rzeczywistych wypłat klientom upadłych banków publikowane w mediach.

Pierwsze lata działalności Funduszu to okres bardzo intensywnej pracy przy wypłatach środków gwarantowanych. Większość upadłości dotyczyła małych banków spółdzielczych. Niemniej jednak ich liczba wskazuje, że bez systemu gwarantowania depozytów ryzyko powstania katastrofalnej w skutkach paniki bankowej byłoby bardzo realne. Warto podkreślić, że ówczesne reakcje społeczne na niedostępność środków na rachunkach w zawieszonych lub upadłych bankach były dużo spokojniejsze niż obecnie. Pomimo stosunkowo długiego okresu, jaki upływał od momentu niedostępności depozytów do ich wypłaty przez BFG, deponenti w zasadzie cierpliwie czekali na zwrot należnych im środków. Fundusz zaczął sukcesywnie wypłacać gwarantowane depozyty od czerwca 1995 r., gdy w kolejce czekało już 18 upadłych banków: BS Boleśławiec (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).

Od dnia wejścia w życie ustawy o BFG, tj. od 15 lutego, do końca 1995 roku sądy ogłosiły 50 upadłości banków. W 1996 r. było to 31 upadłości, aby w kolejnym roku spaść do 6, w 1998 r. do 4 i w kolejnych trzech latach aż do 2001 r. po jednej upadłości.

Dyrektywa WE obowiązująca w 1995 roku 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. Dlatego wiele jurysdykcji europejskich przyjmowało wygodniejsze podejście, zgodnie z którym na wypłatę było aż 12 miesięcy. Taki okres pozwalał na weryfikację list deponentów i operacyjne zorganizowanie wypłat środków. W Polsce, korzystając z możliwości wydłużania początkowego 3-miesięcznego okresu, stworzono system, w którym:

- datą spełnienia warunku gwarancji, czyli zainicjowania procedur gwarancyjnych, było sądowe orzeczenie o upadłości banku. W tym rozwiązaniu (zresztą podobnie jak obecnie) niedostępność środków następowała wraz z zawieszeniem działalności banku, jednak terminy ustawowe zaczynały biec od daty orzeczenia sądu w sprawie upadłości. Celem skrócenia okresu niedostępności i przyspieszenia wypłat środków gwarantowanych skrócono dla sądu okres na rozpatrzenie wniosku o ogłoszeniu upadłości z 2 miesięcy (ogólna norma) do 1 miesiąca. Była to jednak norma instrukcyjna, która czasami 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 naniesienie poprawek przez syndyka. Przyjęcie listy deponentów przez zarząd Funduszu zapoczątkowywało przekazanie środków finansowych syndykowi, który dokonywał wypłat.

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

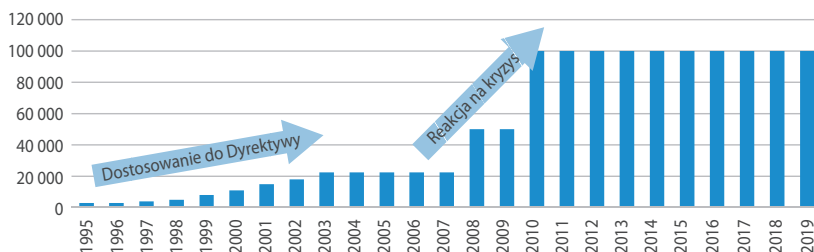
Znakiem czasu był sposób sporządzania list deponentów i przekazywania ich do BFG. W pierwszym okresie działalności Funduszu były to głównie drukowane tabele ręcznie podpisywane przez syndyków. Zdarzyły się też listy w całości sporządzane ręcznie. W przypadku list deponentów banków spółdzielczych obejmujących do kilku tysięcy pozycji pracownicy Biura Funduszu dokonywali weryfikacji każdej pozycji, co było bardzo pracochłonne. W ramach racjonalizacji działalności zaczęto syndykom upadłych banków przekazywać specjalnie opracowaną aplikację komputerową, co skróciło okres analizy list i ograniczyło pracochłonność. Niestety nadal listy te musiały mieć formę papierową opatrzoną fizycznym podpisem. W przypadku upadłości Banku Staropolskiego wydruk listy deponentów zajmował kilkanaście kartonów papieru.

Wejście w życie ustawy o BFG z 1994 r. stanowiło w zasadzie kontynuację prowizorium gwarancyjnego wprowadzonego uchwałą Sejmu z 1993 r. przypisanego do Narodowego Banku Polskiego. Pierwotny limit gwarancyjny o równowartości w złotych do 3 000 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 nie mających osobowości prawnej, o ile posiadały zdolność prawną, mających status deponenta

(art. 2 ustawy o BFG z 1994 r.). Wartości środków takich deponentów na rachunku w danym banku stosunkowo często przekraczały limit gwarancyjny.

Od momentu wejścia w życie przepisów ustawy o BFG pojawiały się kontrowersje zarówno co do limitu gwarancji i współodpowiedzialności deponenta do 10% wkładu, jak i statusu deponenta dla profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego. Skutkowało to m.in. sukcesywnym podnoszeniem limitu gwarancji z jednoczesnym ograniczaniem zbioru podmiotów mających statusu deponenta (np. jednostek organizacyjnych, które nie były uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat). Szczególne emocje wywoływało rozwiązanie polegające na partycypacji deponenta w ryzyku do 10% sumy gwarantowanej. Zwolennicy argumentowali, że ogranicza to hazard moralny w zachowaniach 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 kwalifikacji albo nie ma informacji pozwalających ocenić ryzyko związane z lokowaniem środków, uznając jednocześnie, iż samo relatywnie atrakcyjne oprocentowanie nie może być dostatecznym wskaźnikiem ryzyka.

Rysunek 1. Limit gwarancyjny w latach 1995–2019 (w zł)



Źródło: dane BFG.

Rozstrzygnięcie kontrowersji następowało m.in. w drodze podnoszenia limitu gwarancyjnego sukcesywnie do równowartości w zł 22 250 euro w 2003 r., co oznaczało wypełnienie minimalnego poziomu określonego przepisami Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów.

4. 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 prowadziła do zróżnicowania poziomów gwarancyjnych w niektórych państwach członkowskich UE. Rodziło to spekulacje na temat arbitrażu depozytowego i lokowania środków przez deponentów w bankach korzystających z wyższego pozio-

mu ochrony. Wyrywkowy monitoring nie wskazywał jednak, aby wyższy poziom gwarancji, przynajmniej w odniesieniu do polskiego deponenta, był kluczowym czynnikiem decyzyjnym w 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 stabilne. Wszak w listopadzie 2006 r. zakończył się, trwający od listopada 2004 r., przegląd Dyrektywy realizowany przez Komisję Europejską. Konkluzja tego trwającego 2 lata 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 pozaregulacyjnymi¹³.

Niestety, we wrześniu 2008 r. *dolce vita* na rynkach finansowych uległo gwałtownej zmianie¹⁴. W pierwszych dniach po upadku Lehman Brothers, instytucji finansowej symbolizującej historię amerykańskiej bankowości inwestycyjnej, nie wszędzie uświadamiano sobie globalne konsekwencje tego wydarzenia. Katastrofalne skutki ujawniły się niebawem i trwały z różną siłą w następnych latach. Podważenie wiarygodności banków na wielką skalę spowodowało zamieranie rynków międzybankowych, banki zaprzestawały wzajemnego kredytowania, szybko zwiększając ryzyko utraty płynności.

W tym okresie sytuacja na polskim rynku nie była tak tragiczna, m.in. ze względu na swoiste zapóźnienie polskiego sektora bankowego w stosunku do dojrzałych systemów bankowych, a zwłaszcza globalnych gigantów. M.in. dlatego polskie banki nie uczestniczyły na większą skalę w operacjach i obrocie tymi instrumentami, które przyczyniły się do wywołania kryzysu. Niemniej jednak, głównie na skutek medialnych informacji o kryzysie, deponenti w Polsce zostali poważnie zaniepokojeni. Dowodem na to był np. lawinowy wzrost liczby kontaktów i pytań kierowanych do infolinii BFG. Działo się tak niezależnie od tego, że sytuacja krajowego systemu bankowego była bardzo stabilna, ostatnia upadłość małego banku spółdzielczego wystąpiła 6 lat wcześniej, a podmioty działające w polskim systemie bankowym były dalekie od jakichkolwiek powiązań z Lehman Brothers. Warto dodać, że obawy o gwałtowny odpływ środków z banków w Polsce do krajów ich siedziby były przesadzone, gdyż zgromadzone depozyty były zaangażowane w krajowe aktywa. Ponadto rentowność kredytów w Polsce była w zasadzie wyższa niż w krajach macierzystych, co sprzyjało napływowi środków do Polski, wreszcie w tym okresie polski

¹³ Bruksela, dnia 27.11.2006 KOM(2006) 729: „Przegląd dyrektywy uwidoczniał szereg obszarów, w których stwierdzić można niedostatki wspólnotowych regulacji dotyczących systemów gwarancji depozytów. Komisja jest zdania, że znaczną poprawę sytuacji można szybko osiągnąć bez zmian obowiązującej dyrektywy i proponuje niezwłoczne zajęcie się tymi kwestiami”.

¹⁴ 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.

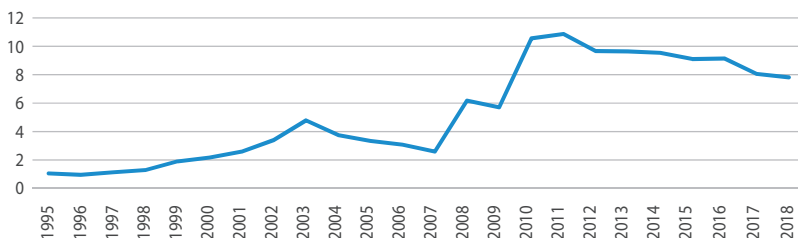
nadzór bankowy był stosunkowo rygorystyczny. W tych warunkach manifestowany niepokój klientów banków w Polsce był realnym dowodem na ryzyko importu kryzysu wiarygodności i niebezpieczeństwa panicznych zachowań deponentów.

W Europie również odczuwano wzrost zaniepokojenia deponentów z incydentalnymi runami na banki. Niektóre rządy podjęły działania stabilizacyjne (a przynajmniej tak zaprojektowane) i zadeklarowały czasowe gwarancje dla pełnych kwot depozytów w bankach (ang. *blanked guarantees*). Uczyniono tak m.in. dlatego, że wartość wkładów stosunkowo często przekraczała limit gwarancyjny na poziomie 20 tys. euro, a nadto już wcześniej niektóre europejskie systemy gwarantowania depozytów oferowały wyższe gwarancje (np. system włoski ponad 100 tys. euro)¹⁵.

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. Obie te zmiany 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, że ryzyko 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 r. 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.

¹⁵ 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 znajdującym się po drugiej stronie ulicy. Ostatecznie między systemami bankowymi tych dwóch krajów nastąpiły wysokokwotowe przepływy depozytów, które zamiast stabilizować sytuację *de facto* ją destabilizowały. Podobne zjawiska wystąpiły też w innych krajach UE, ale na znacznie mniejszą skalę..

Rysunek 2. Gwarancje depozytów w relacji do PKB *per capita* w Polsce w latach 1995–2018 (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych.

Rysunek 2 pokazuje zmiany poziomu ochrony deponentów w relacji do poziomu krajowego bogactwa. W latach 1996–2003 sytuacja polskiego deponenta ulegała poprawie. W kolejnych czterech latach stały poziom limitu gwarancyjnego i wzrost PKB prowadził do relatywnego pogorszenia relacji, aby następnie skokowo wzrosnąć, ze względu najpierw na 2,5-krotny wzrost limitu, a następnie niemal 5-krotny, w relacji do poziomu 22 250 euro. Kolejne lata to efekt stałego poziomu limitu i wzrostu PKB na głowę mieszkańca.

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, że regulator europejski zamierza, w nieodległej przyszłości, skrócić okres niedostępności środków zdeponowanych w bankach do kilku dni roboczych. Dlatego, przystępując do reformowania polskiego systemu gwarantowania, przyjęto następujące założenia:

- należy inaczej niż dotychczas określić moment spełnienia warunku gwarancji niedostępności wkładu. Dlatego uznano, że faktyczna niedostępność środków następuje z momentem zawieszenia działalności banku¹⁶;
- 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;

¹⁶ 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.

- należy zaprojektować i wdrożyć rozwiązania informatyczne w systemach IT banków dedykowane do generowania danych na potrzeby wypłaty środków gwarantowanych¹⁷;
- należy zorganizować system bieżącej kontroli generowania danych i wyliczania kwot gwarantowanych przekazywanych przez banki do BFG¹⁸;
- należy wyłączyć zawieszony bank z procesu 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 każdego dnia roboczego miał posiadać odpowiednio zestawione w systemie IT dane niezbędne do przygotowania listy deponentów, w tym kwoty gwarancji, oraz dysponować infrastrukturą umożliwiającą bieżący przekaz odpowiednich danych do BFG.

Wszystkie te założenia zostały uwzględnione w przepisach nowelizujących ustawę o BFG z 16 grudnia 2010 r.

5. Gwarancje dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Odrębnego omówienia wymaga objęcie gwarancjami spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK). Objęcie SKOK-ów gwarancjami BFG było 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., nastąpiło bowiem spełnienie warunku gwarancji wobec SKOK Wspólnota, a w grudniu tego samego roku wobec SKOK Wołomin. W obu przypadkach procedury i infrastruktura

¹⁷ Prekursorem takiego rozwiązania w Europie był FSCS – brytyjski system gwarantowania depozytów, dla którego banki przygotowywały pliki w formacie określanym jako SCV (ang. *single customer view*).

¹⁸ 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.

zadziałały prawidłowo i wypłaty dla deponentów rozpoczęły się w okresie krótszym niż 7 dni roboczych.

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

- w dacie objęcia gwarancjami BFG działało 55 kas, obecnie jest to tylko 25 kas,
- suma bilansowa sektora kas na koniec 2013 r. wynosiła 18,1 mld zł, obecnie 9,2 mld zł,
- w stosunku do 11 kas nastąpiło ogłoszenie ich upadłości, BFG wypłacił ich deponentom 4,4 mld zł,
- w okresie przynależności kas do systemu gwarantowania nastąpiło 19 przejęć kas, a finansowe wsparcie tych przejęć przez Fundusz dotyczyło 12 procesów, na które Fundusz wydał ok. 0,7 mld zł.

6. Poprawianie 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*). Jej celem było ujednolicenie szczegółowych zasad gwarantowania depozytów w krajach członkowskich UE i harmonizacja systemu finansowania DGS.

Propozycja Komisji Europejskiej zakładała początkowo, że DGSy będą dysponować funduszami typu *ex-ante* na poziomie 1,5% depozytów objętych ochroną gwarancyjną (ang. *eligible deposits* – są to depozyty objęte gwarancjami, 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 podmiotów 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*)¹⁹.

Projektowane dalsze skrócenie granicznego terminu wypłat z 20 do 7 dni roboczych również budziło kontrowersje²⁰. W konsultacjach projektu nowej dyrektywy europejskie DGSy 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. Ostatecz-

¹⁹ 1,5% depozytów *eligible*, przy strukturze tychże depozytów występującej w sektorze polskim oznacza ok. 2,2% w kategorii *covered*.

²⁰ Na etapie trilogu rozbieżności były duże, bo Parlament UE początkowo proponował 5 dni roboczych.

nie przyjęto termin 7 dni roboczych, który stał się niejako standardem światowym poprzez uznanie go jako wartości referencyjnej w IADI Core Principles²¹.

W odróżnieniu od wcześniejszego rozwiązania, gdzie 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 ocenić ryzyko związane z powierzaniem środków bankom. Z tego powodu spod gwarancji zostały wyłączone np. jednostki samorządu terytorialnego (JST)²².

Natomiast gwarancjami zostały objęte wszystkie przedsiębiorstwa, co było zmianą w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, gdzie wyłączano spod gwarancji podmioty nie uprawnione 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.²³ i została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r.²⁴

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*²⁵. W następnej kolejności

²¹ Dokument, na podstawie którego Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy dokonują oceny krajowych systemów finansowych w ramach Financial Sector Assessment Program. IADI Core Principles: 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.

²² 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.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

²⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

²⁵ 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.

można skorzystać ze składek nadzwyczajnych wpłacanych przez banki oraz innych funduszy własnych BFG. Na ostatnim miejscu (jako rozwiązanie przejściowe obowiązujące do 2024 r.) jest 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 r. o wyłączeniu spod gwarancji drobnych kwot na rachunkach martwych²⁶, 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. Racją tego rozwiązania są koszty operacyjne.

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, czyli 2 listopada.

Podsumowanie

Doświadczenia bardzo wielu krajów na świecie wskazują, że systemy gwarantowania depozytów stały się immanentnym ogniwem sieci bezpieczeństwa finansowego. Na świecie system ochrony deponentów nabrał już charakteru obowiązkowego standardu w bankowości, tak jak nadzór czy pożyczkodawca ostatniej instancji.

Obecnie systemy gwarantowania depozytów istnieją w 143 krajach świata. Ostatnim z krajów członków OECD, który nie ma jeszcze systemu gwarantowania depozytów, jest Nowa Zelandia²⁷. Działalność SGD opiera się na zaawansowanych rozwiązaniach prawnych i regulacyjnych. W krajach Unii Europejskiej gwarantowanie depozytów i działalność w zakresie przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*) oparta jest na postanowieniu Dyrektywy.

²⁶ Rachunek martwy to rachunek na którym nie przeprowadzono żadnej operacji w ciągu minimum ostatnich dwóch lat.

²⁷ Prace nad zorganizowaniem systemu gwarantowania są obecnie finalizowane. <http://theconversation.com/nzs-plan-for-deposit-insurance-falls-well-short-of-protecting-peoples-savings-117890>

Syntetycznie ujmując tendencje zmian systemów gwarantowania depozytów, można stwierdzić, że zmierzają one ku zwiększaniu poziomu ochrony środków deponenta, ze szczególnym uwzględnieniem deponenta jako nieprofesjonalnego uczestnika rynku usług finansowych. Osiągnięty poziom gwarancji określony Dyrektywą UE na poziomie 100 000 euro, z możliwością jego zwielokrotnienia dla rachunków wspólnych lub poprzez dywersyfikację wkładów w różnych podmiotach systemu, nie wymaga kolejnych podwyżek. Przemawia za tym także bardzo wysoki wskaźnik pełnego pokrycia wartości wkładu gwarancjami. Nie bez znaczenia są także przesłanki aksjologiczne ochrony konsumenta na rynku. Obowiązujący okres niedostępności wkładu na poziomie 7 dni roboczych także nie stwarza dużej przestrzeni do istotnego skracania go, choć przy dalszym upowszechnianiu systemów IT w instytucjach finansowych i doskonaleniu systemów wyliczania nie można wykluczyć przyjęcia 4- lub 5-dniowego kryterium.

W różnych okolicznościach systemowych zwiększa się lub zmniejsza regulacyjnie zbiór podmiotów, które zalicza się do kategorii deponenta, argumentując to raz pragmatyką procesu, a innym razem kosztami. Trudno jednoznacznie podważyć utrzymanie takiej zmienności.

Typową cechą procesu zmian jest wzrost wartości referencyjnych poziomów kapitalizacji funduszy gwarancyjnych i związane z tym próby mitygowania zachowań typu *moral hazard* poszczególnych instytucji finansowych, przy wykorzystaniu do tego celu uzależnienia ich kontrybucji w formie składek do funduszy gwarancyjnych od generowanego przez te instytucje ryzyka.

Po harmonizacji zasad działania DGS w krajach Unii Europejskiej kolejnym etapem są prace 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).

Na obecnym etapie prac EDIS ma obejmować wspólną kasę systemów członkowskich na wypłaty gwarancyjne, podczas gdy kwestie realizacji gwarancji i inne obszary operacyjne mają pozostać na poziomie DGSów krajowych. Takie rozwiązanie odpowiada specyfice warunków lokalnych, jak chociażby realizacji gwarancji w przypadku upadłości małego banku lokalnego, banku spółdzielczego czy kasy w terminie 7 dni. 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. Znacznie trudniej wypracować kompromis polityczny w zakresie ponoszenia kosztów gwarancji dla deponentów banku A w kraju X przez banki w kraju członkowskich EDIS.

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 wypracowało dokument nazwany Core Principles, który stał się zbiorem dobrych praktyk

w obszarze gwarantowania depozytów. Jednocześnie jest to dokument referencyjny dla ekspertów z Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego przeprowadzających badanie w ramach Financial Stability Program. Polska była trzecim krajem (po Malezji i Urugwaju), który w 2012 r. w ramach oceny FSAP przeszedł kompleksowe badanie pod kątem zgodności z zasadami opisami w Core Principles.

Wyzwaniem dla systemów gwarantowania depozytów w niedalekiej przyszłości mogą stać się innowacje na rynku usług finansowych. Trudno obecnie przewidzieć, jaki może być charakter tych wyzwań. Można jedynie podejrzewać, że gwałtowny rozwój technologii informatycznych, dotyczący wszelkich dziedzin życia, może wpłynąć także w sposób rewolucyjny na rynek usług depozytowych.

Oceniając przedstawione generalizacje, a zwłaszcza hipotezy co do przyszłości, nie można wykluczyć innego rozwoju omawianego zjawiska, bowiem parafrazując J.M. Keynes'a – w długim okresie niewiele zjawisk jest pewnych w świecie realnym.

Bibliografia

Baka W., *Bankowość europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

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

Morawski W., *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Fundacja Banków im. Leopolda Kronenberga, Muza SA, Warszawa 1998.

Obal T., *System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, W. Baka i inni (red.), PWE, Warszawa 2005.

Szambelańczyk J., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, [w:] *Bankowość*, J. Głuchowski i J. Szambelańczyk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999.

Mały Rocznik Statystyczny 1939.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r – Prawo bankowe, ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Wójtowicz G., Wójtowicz A., *Historia monetarna Polski*, Biblioteka Bankowca, Twigger, Warszawa 2003.

www.fdic.gov; Transcript of Speech by President Franklin D. Roosevelt Regarding the Banking Crisis March 12, 1933.

Sylwia Frydrych*

ORCID: 0000-0002-1215-4950

sylwia.frydrych@sgh.waw.pl

Emisja obligacji podporządkowanych przez polski sektor bankowy w latach 2010–2019

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie tematyki emisji długu podporządkowanego przez polski sektor bankowy. Materiałem badawczym w niniejszym artykule są dane zawarte w bazie informacyjnej cbonds. W procesie badawczym wykorzystano metodę obserwacji, analizę danych źródłowych oraz metodę dedukcji. Przeprowadzona analiza wykazała, że wzrost zainteresowania sektora bankowego emisją obligacji podporządkowanych w latach 2010–2019 wynikał z obowiązku wypełniania wymogów kapitałowych. W artykule wykazano także powiązanie pomiędzy wysokością średniej marży ponad WIBOR6M kuponu a średnim okresem emisji obligacji podporządkowanych.

Słowa kluczowe: obligacje podporządkowane, dług podporządkowany, polski sektor bankowy.

JEL: G20, G21, G23

Issue of Subordinated Bonds by the Polish Banking Sector in 2010–2019

Abstract

The aim of the article is to present the subject of the issue of subordinated debt by the Polish banking sector. The research material in this article is the data contained in the cbond database. The method of observation, source data analysis and the method of deduction were used in the research process. The conducted analysis showed that the increased interest of the banking sector in the issue of subordinated bonds in 2010–2019 resulted from the obligation to meet capital requirements. The article also shows the relationship between the average margin above the WIBOR6M coupon and the average issuance period of the subordinated bonds.

Keywords: subordinated bonds, subordinated debt, Polish banking sector.

* Sylwia Frydrych – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów, Instytut Rynki i Rynków Finansowych.

Wstęp

Pomimo iż możliwość emisji obligacji podporządkowanych przez podmioty prawne została wprowadzona do polskiego ustawodawstwa w 2015 r. (Ustawa o obligacjach), to instrumenty te były emitowane przez podmioty bankowe już we wcześniejszych latach.

Istotną zaletą podporządkowanych instrumentów dłużnych jest możliwość zaliczenia przez emitenta środków z emisji do funduszy uzupełniających oraz, po uzyskaniu zgody Komisji Nadzoru Finansowego, do funduszy własnych. Rozwiązanie to jest atrakcyjne dla emitenta, gdyż emisja obligacji podporządkowanych umożliwia podwyższenie kapitałów własnych bez zmiany struktury akcjonariatu.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rynku obligacji podporządkowanych w Polsce w latach 2010–2019 wobec możliwości zakwalifikowania długu podporządkowanego do funduszy własnych. Rozważania dotyczą tylko rynku obligacji bankowych, w tym również sektora bankowości spółdzielczej. Dane pochodzą z bazy cbonds.pl.

W pierwszej części tekstu został przedstawiony przegląd literatury tematu ze szczególnym uwzględnieniem roli długu podporządkowanego w bilansie banku. W części empirycznej przeprowadzono analizę rynku obligacji podporządkowanych w Polsce według lat emisji, kwoty nominalnej oraz rodzaju oprocentowania. Artykuł wieńczy wnioski dotyczące obligacji podporządkowanych sektora bankowego w Polsce.

1. Dług podporządkowany w bilansie banku

Źródła finansowania działalności podmiotów bankowych przedstawia bilans, który jest obowiązkowym elementem sprawozdania finansowego. Podobnie jak w przedsiębiorstwach, bilans banku uwzględnia składniki majątku oraz źródła ich finansowania. Jednakże odmienny rodzaj działalności determinuje inne elementy bilansu. Aktywa zawierają pozycje, które generują przychody, jak: kredyty, papiery wartościowe i lokaty międzybankowe, oraz tzw. aktywa „niepracujące”, jak: gotówka w kasie, środki trwałe oraz pozostałe aktywa. Natomiast pasywa banku obejmują kapitały własne i kapitały obce¹. Do kapitałów własnych zalicza się: kapitał zakładowy, kapitał zapasowy, kapitały rezerwowe, niepodzielony zysk z lat ubiegłych i zysk z bieżącej działalności. Ponadto wartość pasywów w banku zwiększają utworzone rezerwy celowe².

Na podstawie art. 126 Prawa bankowego banki są zobowiązane do posiadania funduszy własnych na poziomie dostosowanym do rozmiaru prowadzonej dzia-

¹ Z. Dobosiewicz, *Bankowość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 100.

² U. Banaszczyk-Soroka (red.), *Rynki finansowe. Organizacja, uczestnicy, instytucje*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 57–58.

łałości³. Wynika to z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (*Capital Requirements Regulation, CRR*).

Według art. 128 Prawa bankowego banki powinny respektować przepisy dyrektywy 575/2013, posiadając kapitał własny będący sumą wielkości kapitału podstawowego Tier I (*Common Equity Tier I* – w skrócie CET1), kapitału dodatkowego Tier I (*Additional Tier I* – w skrócie AT1), oraz kapitału uzupełniającego Tier II. Kapitał podstawowy Tier I zawiera kapitał zakładowy, kapitał zapasowy i kapitały rezerwowe oraz zysk zatrzymany i rezerwy na ogólne ryzyko bankowe. Natomiast kapitał dodatkowy Tier I zawiera pozostałe pozycje, m.in. instrumenty kapitałowe niezaliczone do kapitału podstawowego Tier I. Kapitał Tier II obejmuje pożyczki podporządkowane oraz instrumenty kapitałowe, które nie wchodzą w skład kapitału dodatkowego Tier I⁴. Celem funduszy własnych uzupełniających, w kwocie nieprzewyższającej funduszy podstawowych banku, jest umocnienie kapitałów własnych o charakterze podstawowym. Stanowi je kapitał z aktualizacji wyceny rzeczowych składników majątku trwałego, zobowiązania podporządkowane, jak również zobowiązania z tytułu papierów wartościowych.

Zadaniem kapitału Tier I jest pokrywanie strat w warunkach wypłacalności banku, co pozwala na kontynuację działalności i zapewnienie płynności finansowej. Natomiast kapitał Tier II umożliwia rekompensowanie strat w sytuacji utraty wypłacalności banku: spłata deponentów oraz wierzycieli uprzywilejowanych.

Rozporządzenie CRR zobowiązuje banki do dysponowania ilością kapitału, która umożliwi im pokrycie nieoczekiwanych strat oraz utrzymanie wypłacalność w sytuacji wystąpienia kryzysu. Ponadto wymagana ilość kapitału jest uzależniona od stopnia ryzyka aktywów danej instytucji. Warunek dotyczący funduszy własnych jest wyrażony za pomocą odsetka aktywów ważonych ryzykiem. Oznacza to, iż aktywa bezpieczniejsze wymagają mniej kapitału, natomiast więcej aktywa ryzykowne.

Wprowadzone do prawodawstwa krajów członkowskich postanowienia dyrektywy CRD IV (*Capital Requirements Directive IV*)⁵ określają możliwość zaliczania do uzupełniającego kapitału własnego banku pożyczek podporządkowanych. Regulacje Basel III⁶ wskazują, że pożyczki podporządkowane zaliczane są do kapitału regulacyjnego kategorii Tier II, pod warunkiem spełnienia warunków, m.in. pierwotny okres zapadalności pożyczek podporządkowanych wynosi przynajmniej 5 lat.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357, z 2020 r. poz. 284, 288, 321, 1086).

⁴ E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 25.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (Dz. Urz. UE L 176/336).

⁶ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, grudzień 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (dostęp: 20.03.2020).

Emisja długu podporządkowanego jest powiązana z mechanizmem dyscypliny rynkowej, który polega na dokonywaniu przez inwestorów oceny kondycji instytucji finansowej i przekazywaniu na rynek odpowiednich sygnałów⁷. W ten sposób inwestorzy mają wpływ na działania instytucji finansowych, które są emitentami *subordinated bonds*⁸. W literaturze przedmiotu istnieje także teoria, według której emisja długu podporządkowanego przyczynia się do dbania przez emitenta o własną reputację oraz wzrost poziomu zaufania publicznego do całego sektora bankowego⁹. Pozytywną relację pomiędzy długiem podporządkowanym a dyscypliną rynkową podkreślał także J. Svec¹⁰. Pojawiają się również publikacje świadczące o braku dowodów dotyczących dyscypliny rynkowej długu podporządkowanego¹¹. Götz i Tröger wskazali nawet na ujemną korelację między kapitałem bankowym a finansowaniem dłużnym podporządkowanym¹². Analiza ryzyka związanego z *subordinated debts* stanowiła również przedmiot badań Covitza¹³, który zwrócił uwagę, że bardziej ryzykowne banki są mniej zainteresowane emisją długu podporządkowanego ponieważ wymusiłoby to większą dyscyplinę rynkową oraz ograniczanie ryzyka. Sironi¹⁴ natomiast podkreślił, że wymaganie od banków minimalnej kwoty emisji emitowanego długu prawdopodobnie wzmocniłoby dyscyplinę rynkową banków. Natomiast Jagtiani i in.¹⁵ wskazali na wzrost kosztu długu podporządkowanego w stosunku do papierów skarbowych proporcjonalnie do wzrostu ryzyka instytucji finansowej.

2. Charakterystyka długu podporządkowanego w polskim ustawodawstwie

Wprowadzenie konstrukcji obligacji podporządkowanej do prawa polskiego wynika z art. 22 ustawy o obligacjach: „Emitent w warunkach emisji może postanowić, że wierzytelności wynikające z emitowanych przez niego obligacji, jeżeli nie zosta-

⁷ K. Jackowicz, *Dyscyplina rynkowa w bankowości – rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 15–28.

⁸ M. J. Flannery, *The Face of „Market Discipline”*, „Journal of Financial Services Research” 2001, Nr 20: 2/3, s. 109–110.

⁹ T.J. Dąbrowski, *Finansjeryzacja jako systemowy czynnik erozji reputacji banków*, [w:] *Finansjeryzacja gospodarki i jej wpływ na przedsiębiorstwa*, A. Fierla (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017, s. 203–210.

¹⁰ J. Svec, *The effects of issuing Subordinated Debt on the Banking Industry*, Stanford University, Stanford 2003, s. 13.

¹¹ G. Gorton, A. Santomero, *Market Discipline and Bank Subordinated Debt*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1990, 22, s. 119–128.

¹² M.R. Götz, T.H. Tröger, *Should the marketing of subordinated debt be restricted/different in one way or the other? What to do in the case of mis-selling?*, „White Paper Series” 2016, s. 35.

¹³ D.M. Covitz, D. Hancock, M.L. Kwast, *A reconsideration of the risk sensitivity of US banking organization subordinated debt spreads: A sample selection approach*, Federal Reserve Bank of New York, „Economic Policy Review” 2004, Vol. 10, No. 2.

¹⁴ A. Sironi, *Testing for market discipline in the European banking industry: evidence from subordinated debt issues*, „Journal of Money, Credit and Banking” 2003, s. 443–472.

¹⁵ J. Jagtiani, G. Kaufman, C. Lemieux, *The effect of credit risk on bank and bank holding company bond yields: evidence from the Post-FDICIA period*, „Journal of Financial Research” 2002, 25(4), s. 559–575.

ły zabezpieczone, w przypadku upadłości lub likwidacji, będą zaspokojone po zaspokojeniu wszystkich innych wierzytelności przysługujących wierzycielom wobec tego emitenta”¹⁶. Zmiany w ustawodawstwie wynikały z konieczności dostosowania polskich regulacji do standardów europejskich.

Obligacje podporządkowane (*subordinated bonds*) to niezabezpieczone papiery dłużne, z których zobowiązania w przypadku upadłości lub likwidacji emitenta podlegają zaspokojeniu po spłacie w całości zadłużenia senioralnego¹⁷. Brak zabezpieczenia długu podporządkowanego jest utożsamiany z wyższym ryzykiem zwrotu zainwestowanego kapitału¹⁸. Jednak ustawodawca nie pomija odpowiedzialności emitenta w zaspokojeniu roszczeń obligatariuszy¹⁹. Do 2015 r. *subordinated bonds* w Polsce były emitowane tylko przez banki. Wprowadzenie nowych regulacji umożliwia emisję tych instrumentów także przez przedsiębiorstwa. Banki mogą zaliczać dług podporządkowany do kapitałów własnych, za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego, przyczyniając się do wypełnienia wymogów dotyczących adekwatności kapitałowej. Banki polskie emitowały podporządkowane papiery dłużne już przed nowelizacją Ustawy o obligacjach, komunikując w dokumencie emisyjnym, że środki pochodzące z emisji papierów dłużnych będą zaliczone do funduszy uzupełniających banku zgodnie z przepisami art. 127 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe²⁰.

Konstrukcja podporządkowanych papierów dłużnych umożliwia emitentowi przedłużenie, zawieszenie wypłat kuponu lecz nie dłużej niż do okresu wykupu obligacji. Emisja *subordinated bonds* nie wyklucza odpowiedzialności emitenta. Jednak w przypadku upadłości lub likwidacji podmiotu emitującego obligacje dochodzenie roszczeń odbywa się według zasad ogólnych z zachowaniem kolejności wynikającej z warunków emisji. Ograniczenie możliwości zaspokojenia roszczeń obligatariuszy wpływa na wzrost poziomu ryzyka w przypadku upadłości emitenta. Wówczas obligatariusze mają pierwszeństwo spłaty tylko przed inwestorami, którzy posiadają instrumenty udziałowe. Dlatego też cechą charakterystyczną tego rodzaju długu jest podporządkowanie wynikających z niego roszczeń²¹. Ideą tego rodzaju instrumentów finansowych jest wykluczenie istnienia innych zabezpieczeń. Wyższe ryzyko związane z inwestowaniem w ten rodzaj papierów dłużnych jest rekompensowane wyższą premią w postaci oprocentowania, porównując do zbliżonych obligacji senioralnych²². Konieczność oferowania przez emitentów wyższej premii za ponoszone przez inwestorów ryzyko wynika z prawdopodobieństwa niewypła-

¹⁶ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. 2015, poz. 238 ze zm.).

¹⁷ A. Resti, *Should the Marketing of Subordinated Debt Be Restricted/Different in One Way or the Other? What to do in the case of mis-selling?* Economic Governance Support Unit, European Union 2016, s. 7.

¹⁸ M. Choudhry, *Corporate Bonds and Structured Financial Products*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford-Burlington 2004, s. 134.

¹⁹ J. Czekaj, *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 265.

²⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 2015, poz. 128 ze zm.).

²¹ D. Grimsey, M. Lewis, *The Economics of Public Private Partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham 2005, s. 268.

²² P. Nevitt, F. Fabozzi, *Equipment Leasing*, John Wiley & Sons, Hoboken 2000, s. 149.

calności emitenta oraz pierwszeństwo spłaty długu senioralnego. Ponadto oferowanie obligacji podporządkowanych klientom detalicznym jest uregulowane przez Dyrektywę MiFID²³, która stawia bankom i firmom inwestycyjnym wymogi dotyczące informacji dla klientów.

Pomimo że inwestowanie w obligacje podporządkowane wiąże się z większym ryzykiem niż w obligacje uprzywilejowane, to mają one kilka pożądanych cech zarówno przez emitentów, jak również przez inwestorów. Instrumenty te zapewniają inwestorom połączenie, pod względem ryzyka i stopy zwrotu, akcji oraz zwykłych papierów dłużnych. Umożliwia to uzyskanie wyższego oprocentowania niż oferowane dla posiadaczy zwykłych obligacji, przy zachowaniu niższego poziomu ryzyka niż występujące przy inwestowaniu w instrumenty udziałowe. Natomiast emitentom obligacje podporządkowane umożliwiają dywersyfikację źródeł kapitału, gdyż są mniej zależne od rynku akcji, oraz dostęp do szerszego grona potencjalnych inwestorów²⁴.

Emitowanie obligacji podporządkowanych pozwala instytucjom finansowym na osiągnięcie podobnych korzyści jak emisja akcji (poprawa wskaźników kapitałowych), przy uniknięciu niektórych negatywnych następstw zwiększenia liczby wartościowych papierów udziałowych. Przede wszystkim emisja obligacji podporządkowanych nie powoduje rozwodnienia akcjonariatu, co jest niepożądane przez obecnych akcjonariuszy. Ważnym argumentem działającym na korzyść obligacji podporządkowanych w porównaniu do akcji jest mniej skomplikowana procedura przeprowadzenia emisji. Podwyższenie kapitału w ramach kolejnej emisji akcji wymaga uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy, a zmiany struktury akcjonariatu wymagają też zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Proces emisji akcji często jest więc dłuższy i bardziej skomplikowany niż obligacji podporządkowanych. Ponadto dywersyfikacja źródeł finansowania korzystnie wpływa na stabilność operacyjną instytucji finansowej i jej postrzeganie przez uczestników rynku.

Należy dodać, że większość dłużnych papierów podporządkowanych emitowanych przez instytucje w ramach oferty publicznej notowana jest na rynku zorganizowanym. Dlatego też funkcjonowanie rynku wtórnego obligacji podporządkowanych oraz ich płynność może być rozpatrywana w kategoriach korzyści dla obligatariuszy.

W warunkach emisji obligacji podporządkowanych mogą znajdować się zapisy uprawniające emitenta do ich wcześniejszego wykupu, ale nie powinny zawierać zachęt do korzystania z tych praw. Zastrzeżenie to nie odnosi się do przypadków ich wymagalności przewidzianych w ustawie o obligacjach.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 roku (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0039&from=pl> (dostęp: 20.03.2020).

²⁴ D. Evanoff, L. Wall, *Reforming Bank Capital Regulation: Using Subordinated Debt to Enhance Market and Supervisory Discipline*, „Contemporary Economic Policy” 2000, nr 19, s. 444–453.

Dług podporządkowany jest często emitowany przez podmioty, które cieszą się zaufaniem inwestorów. Emitent tego rodzaju obligacji, w celu powodzenia emisji, oferuje zazwyczaj wyższą premię za ryzyko niż przy porównywalnych instrumentach senioralnych.

Celem emisji tego rodzaju papierów dłużnych jest również podniesienie wiarygodności spółki. Emisja podporządkowanego długu często poprzedza kolejną emisję obligacji zwykłych z niższym oprocentowaniem. Emitenci często przydzielają także papiery wartościowe osobom, które wchodzą w skład organów spółki. Efektem takich działań jest przekazanie informacji dla inwestorów, że osoby związane ze spółką nie unikają inwestowania własnych środków finansowych w jej rozwój. Sukces emisji długu podporządkowanego jest tożsamy ze wzrostem zaufania wśród inwestorów w przypadku kolejnych emisji niepodporządkowanych.

Obligacje podporządkowane stają się coraz bardziej popularnym sposobem na pozyskanie kapitału. Wzrost przeprowadzonych emisji w powiązaniu z ich atrakcyjnym procentowaniem spowodował wzrost zainteresowania długiem podporządkowanym inwestorów indywidualnych jako formą inwestycji kapitałowych.

Sytuacja ta przyczyniła się do wydania przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacji²⁵ podwyższenia wartości nominalnej obligacji podporządkowanej do kwoty co najmniej 400 tys. PLN. Komunikat dotyczy obligacji podporządkowanych, emitowanych m.in. przez takie instytucje finansowe, jak: banki spółdzielcze, kasy oszczędnościowo-kredytowe, domy maklerskie, zakłady ubezpieczeń. Komisja Nadzoru Finansowego rekomenduje, aby obligacje podporządkowane, ze względu na towarzyszące im ryzyko związane z możliwością ich wykorzystania w procesie restrukturyzacji i likwidacji, nie powinny być nabywane przez inwestorów indywidualnych. W Komunikacie zwrócono uwagę, że w odróżnieniu od lokat do wysokości równowartości kwoty 100 tys. EUR, obligacje oferowane przez banki nie są objęte przepisami o ochronie depozytów – Bankowym Funduszem Gwarancyjnym. Dlatego też jednym z argumentów przemawiającym za podwyższeniem wartości obligacji podporządkowanych była troska o inwestorów detalicznych, którzy mogą dokonywać niewłaściwej interpretacji przepisów dotyczących ochrony depozytów.

Przedstawione rozważania prowadzą do określenia problemu badawczego jakim jest emisja długu podporządkowanego przez banki na potrzeby wypełnienia wymogów kapitałowych. Na tej podstawie została sformułowana hipoteza badawcza: obowiązek wypełniania wymogów kapitałowych przez instytucje finansowe przyczynił się do zainteresowania obligacjami podporządkowanymi, które mogą zostać zakwalifikowane do funduszy własnych, przez polski sektor bankowy.

²⁵ Komisja Nadzoru Finansowego, *Komunikat KNF w sprawie rekomendacji podwyższenia wartości nominalnej obligacji podporządkowanej do kwoty co najmniej 400 tys. PLN*, październik 2017, https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty (dostęp: 10.03.2020).

3. Emisja obligacji podporządkowanych przez polski sektor bankowy w latach 2010–2019

Obligacje podporządkowane, które są przedmiotem obrotu na rynku kapitałowym, zostały emitowane przez polski sektor bankowy już w 2010 r. Do 2013 r. dłużne papiery podporządkowane były emitowane tylko przez banki spółdzielcze. Jednakże wartość pozyskanych środków nie stanowiła o istotnym znaczeniu długu podporządkowanego. Największą emisję w 2010 r. przeprowadził Bank Spółdzielczy w Sanoku (kwota 25 mln PLN na 10 lat). W 2012 r. na rynku długu podporządkowanego debiut odnotowali emitenci z bankowości komercyjnej: Bank BPH oraz Getin Noble Bank. Bank BPH wyemitował 675 sztuk niezabezpieczonych obligacji podporządkowanych na 8 lat o wartości pojedynczego papieru 1 mln PLN. Na dynamikę rozwoju rynku w 2013 r. miały wpływ emisje przeprowadzone przez Alior Bank (321mln PLN), Getin Noble Bank (580 mln PLN) oraz mBank (750 mln PLN). Najwyższy wolumen długu podporządkowanego sektor bankowy wyemitował w 2017 r. (por. tabela 1). Wówczas polski sektor bankowy uplasował obligacje podporządkowane na łączną kwotę 4,709 mld PLN.

Niższa kwota wyemitowanego długu podporządkowanego w 2014 r. to rezultat uchwalenia dyrektywy zwanej BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive)²⁶. Pomimo że przepisy dyrektywy BRRD zostały wprowadzone w Polsce w 2016 r., to w obliczu zobowiązania przez państwa członkowskie, m.in. Polski, do dostosowania się do wprowadzonych regulacji, głównie do wprowadzenia instrumentów umożliwiających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji, odnotowano niższą kwotę emisji obligacji podporządkowanych w sektorze bankowym.

Ponadto w 2017 r. przed wprowadzeniem rekomendacji przez Komisję Nadzoru Finansowego obligacje podporządkowane wyemitował bank PKO BP (1,7 mld PLN), Bank Pekao (1,25 mld PLN), Bank Millennium (700 mln PLN) oraz Alior Bank (600 mln PLN). Zgodnie z treścią rekomendacji wydanej przez nadzór finansowy przeprowadzono emisję długu podporządkowanego w 2018 r. (banki: PKO BP, Pekao, mBank oraz Santander) oraz w 2019 r. (banki: Pekao, Millennium). Tylko emisja przeprowadzona przez Alior Bank (wartość 150 ml PLN) w grudniu 2017 r. została przeprowadzona zgodnie z rekomendacją KNF dotyczącą podwyższenia wartości nominalnej obligacji podporządkowanej do kwoty co najmniej 400 tys. PLN. Wcześniejsze emisje odbyły się przed wydaniem komunikatu przez Komisję Nadzoru Finansowego.

²⁶ 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 likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca 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/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.

Tabela 1. Kwota emisji obligacji podporządkowanych przez banki (w tys. PLN)

Lata	Kwota emisji
2010	107 585
2011	68 000
2012	773 706
2013	1 756 981
2014	668 507
2015	771 779
2016	825 083
2017	4 709 000
2018	3 500 000
2019	1 180 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych cbonds.

Tabela 2. Średni nominal obligacji podporządkowanych (w PLN)

Lata	Średni nominal obligacji
2010	1 000
2011	850
2012	200 620
2013	7 420
2014	2 620
2015	14 757
2016	931
2017	84 083
2018	500 000
2019	500 000

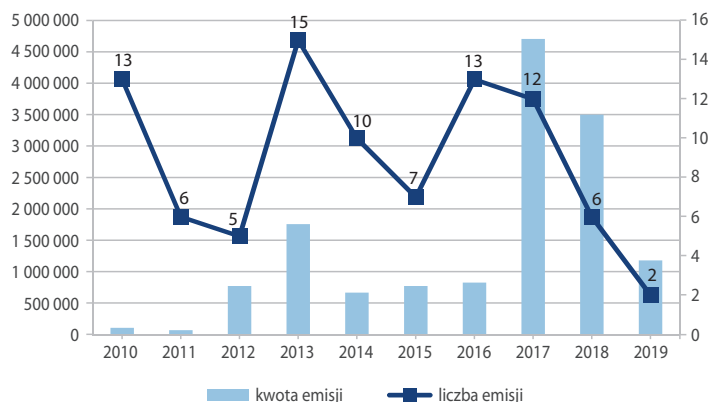
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych cbonds.

Średni nominal obligacji podporządkowanej w 2010 r. wyniósł 1 tys. PLN (tabela 2). W 2012 r. na wzrost średniego nominalu obligacji miała wpływ emisja banku BPH, gdzie wartość nominalna pojedynczego papieru opiewała na kwotę 1 mln PLN. W kolejnych latach przeważa średnia wartość emitowanego papieru o nominale 1 tys. PLN, natomiast pojawiały się emisje o wartości nominalnej pojedynczego instrumentu, która wynosiła zarówno 100 PLN, jak również 100 tys. PLN (np. emisja z 2017 r. banku PKO BP). Na koniec 2017 r., po opublikowaniu Komunikatu KNF

w sprawie rekomendacji podwyższenia wartości nominalnej obligacji podporządkowanej do kwoty co najmniej 400 tys. PLN, na rynku Catalyst pojawiły się instrumenty podporządkowane o takim nominale (emisja Alior Bank w grudniu 2017 r.). Spowodowało to podwyższenie wartości średniego nominalu papieru dłużnego. W latach 2018–2019 średnia wartość emisji obligacji podporządkowanej przez sektor bankowy wyniosła 500 tys. PLN. Instrumenty o takim nominale zostały wyemitowane przez wszystkich emitentów z sektora bankowego.

Wzrost zainteresowania emisją obligacji podporządkowanych świadczy, że jest to coraz popularniejszy instrument służący do poprawy współczynników kapitałowych przez instytucje, które są zobligowane do przeprowadzenia restrukturyzacji, jak również przez stabilne banki. W zestawieniu emitentów obligacji podporządkowanych uwzględniono także banki spółdzielcze. Jednakże efektem nowelizacji Ustawy o obligacjach oraz podwyższenia kwoty pojedynczej obligacji jest brak emisji przez bankowość spółdzielczą od 2015 r. Przyczyniło się to do spadku ogólnej liczby emisji obligacji podporządkowanych (rysunek 1). W 2010 r. sektor bankowości spółdzielczej przeprowadził 13 emisji. Natomiast w 2013 r., pomimo że liczba emisji była wyższa (15 emisji), to aż 10 serii papierów zostało wyemitowane przez tego samego emitenta – Getin Noble Bank. Wymóg Komisji Nadzoru Finansowego opublikowany pod koniec 2017 r. spowodował spadek liczby emisji (w szt.), wolumen wyemitowanego długu także jest niższy w porównaniu do roku 2017.

Rysunek 1. Kwota emisji, liczba emisji obligacji podporządkowanych przez banki (w tys. PLN, w szt.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych cbonds.

W przypadku upadłości lub likwidacji emitenta obligacje podporządkowane, które nie są zabezpieczone, uprawniają do zaspokojenia wynikających z nich wierzytelności po zaspokojeniu roszczeń przysługujących innym wierzycielom. Zatem emitent długu podporządkowanego powinien ponosić wyższe koszty niż w przypadku długu senioralnego. W tabeli 3 przedstawiono marże ponad WIBOR6M oferowane

przez wybranych emitentów z sektora bankowego na przestrzeni lat. Z przytoczonych danych wynika, że oferowano coraz niższe poziomy premii za ryzyko plasowanych papierów dłużnych, tak więc emitenci ponoszą też coraz mniejszy koszt pozyskanego kapitału.

Tabela 3. Marże oferowane w emisjach obligacji podporządkowanych (w %)

Emitent	2015	2016	2017	2018
Getin Noble Bank		5,00	4,00	
PKO BP			1,55	1,50
Alior Bank	3,50	3,00	2,70	
Bank Pocztowy		2,80	2,50	
mBank	2,25			1,80

Źródło: rynek obligacji Catalyst.

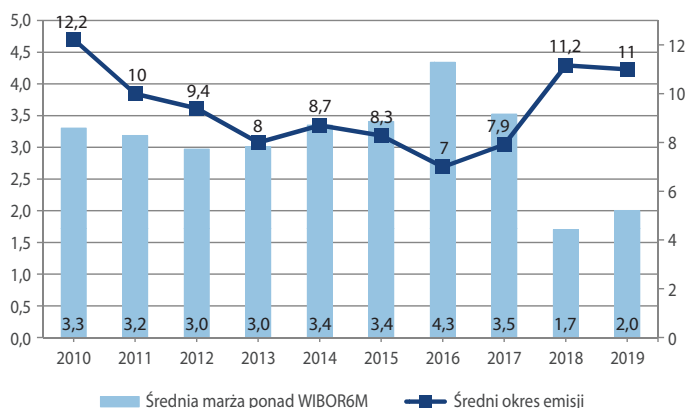
Spośród wymienionych podmiotów tylko Alior Bank, oprócz emisji długu podporządkowanego, wyemitował jedną serię obligacji zwykłych w analizowanym okresie (ALR0820). Pozostałe wymienione banki emitowały tylko dług podporządkowany. Wartość trzyletniej emisji zwykłych papierów dłużnych Alior Bank, uplasowana w sierpniu 2017 r., wyniosła 250 Mio PLN. Natomiast marża obligacji zwykłych była ponad dwukrotnie niższa niż *subordinated debt* i wynosiła WIBOR6M+ 1,19%.

Pomimo negatywnych konsekwencji wynikających z konstrukcji długu podporządkowanego, które mogą dotknąć inwestorów, redukcja oferowanych marż jest związana z większym popytem na ten typ papierów dłużnych. Należy przypuszczać, że wynika to z wyższego kuponu dłużnych instrumentów podporządkowanych w porównaniu do oferowanego oprocentowania obligacji senioralnych. Dane dotyczące średniej marży ponad WIBOR6M wszystkich emisji obligacji podporządkowanych w latach 2010–2019 zostały przedstawione na rysunku 2. W analizowanym okresie najwyższą średnią marżę ponad WIBOR6M odnotowano w 2016 r. Przyczyniło się do tego 8 serii wyemitowanych obligacji podporządkowanych przez Getin Noble Bank (każda seria kupon WIBOR6M+5%). Natomiast najniższa średnia marża ponad WIBOR6M cechuje obligacje podporządkowane w sektorze bankowym wyemitowane w 2018 r. Wówczas najniższy kupon w warunkach emisji zaoferował bank PKO BP (1,5%) oraz Pekao (1,55%).

W analizowanym okresie wahaniom podlega także średni okres emisji długu podporządkowanego, który wyróżnia tendencja spadkowa aż do 2016 r., kiedy odnotowano najkrótszy tenor emitowanego długu podporządkowanego, który wynosi 5 lat (Alior Bank). Kolejne lata to wydłużanie okresu emisji obligacji podporządkowanych. Dłużne papiery podporządkowane o najdłuższym tenorze, który wynosi 15 lat, zostały wyemitowane przez bank Pekao w 2018 r. oraz przez banki spółdzielcze w latach 2010–2012. Jednak najczęściej emitenci plasowali obligacje na okres

10-letni. Ostatnim elementem analizy jest ustalenie związku pomiędzy wysokością średniej marży ponad WIBOR kuponu a średnim okresem emisji obligacji podporządkowanych w analizowanym okresie. W tym celu zastosowano współczynnik korelacji Pearsona uzyskując wynik $-0,66$. Na tej podstawie można stwierdzić, że istnieje dość silna ujemna zależność pomiędzy średnią marżą ponad WIBOR6M a średnim okresem emisji dłużnych papierów podporządkowanych sektora bankowego w Polsce.

Rysunek 2. Średnia marża ponad WIBOR6, średni okres emisji obligacji podporządkowanych w latach 2010–2019 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych cbonds.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy wykazano, że średni okres emisji obligacji podporządkowanych w polskim sektorze bankowym do 2015 r. wykazywał tendencję spadkową. Natomiast marża ponad WIBOR 6M aż do 2017 r. wykazywała stabilny poziom. Wprowadzenie rekomendacji przez KNF w 2017 r. przyczyniło się do wzrostu nominału pojedynczego papieru dłużnego oraz do obniżenia marży ponad WIBOR 6M i wydłużenia okresu emisji. Największa liczba dłużnych instrumentów podporządkowanych przez podmioty bankowe została uplasowana w 2013 r. Dominującym emitentem był Getin Noble Bank. W latach 2010–2013 zaobserwowano także duży udział długu podporządkowanego wyemitowanego przez banki spółdzielcze. Potwierdza to hipotezę, że obowiązek wypełniania wymogów kapitałowych przez instytucje finansowe przyczynił się do zainteresowania obligacjami podporządkowanymi, które mogą zostać zakwalifikowane do funduszy własnych, przez polski sektor bankowy.

Analiza rynku obligacji podporządkowanych w Polsce przez sektor bankowy prowadzi do kilku wniosków.

Po pierwsze, należy podkreślić, że wprowadzenie podporządkowanych instrumentów dłużnych generuje dla obligatariuszy wyższy poziom ryzyka niż w przypadku zwykłych obligacji. Jednakże, biorąc pod uwagę wyższe oprocentowanie przy mniejszym ryzyku inwestycji niż w instrumenty udziałowe, wielu inwestorów jest gotowych ponieść ryzyko w zamian za osiągnięcie wyższego zysku.

Po drugie, z perspektywy emitenta, pomimo wyższego kuponu tego rodzaju instrumentów dłużnych, można dostrzec wiele korzyści. Oprócz podniesienia własnej wiarygodności podmiot dokonujący z sukcesem emisji dłużnych papierów podporządkowanych ma możliwość obniżenia oprocentowania długu przy kolejnych emisjach, szczególnie niepodporządkowanych. Ponadto banki mogą zaliczyć dług podporządkowany do kapitałów własnych, spełniając wymagania regulacyjne. Dlatego też emisje *subordinated bonds* są popularne głównie w sektorze bankowym.

Po trzecie, obligacje z punktu widzenia teoretycznego mają niższe ryzyko niż instrumenty udziałowe emitenta oraz związanej z tym materializacji ryzyka kredytowego rozumianego jako brak wypłaty nominału papieru dłużnego.

Przedstawione wnioski wskazują na zainteresowanie emisją obligacji podporządkowanych przez sektor bankowy. Jest to spowodowane potrzebą spełnienia minimalnych wymogów funduszy własnych. Można przypuszczać, że z powodu wprowadzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacji podwyższenia wartości nominalnej jednej obligacji podporządkowanej do kwoty co najmniej 400 tys. PLN dalszy rozwój rynku długu podporządkowanego emitowanego przez polskie podmioty bankowe będzie kontynuowany na rynkach zagranicznych.

W literaturze przedmiotu rzadko można znaleźć opracowania dotyczące analizy rynku obligacji podporządkowanych polskiego sektora bankowego, z uwzględnieniem bankowości spółdzielczej. Podobne badania mogą zostać przeprowadzone również dla bankowości z innych państw europejskich.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Antkiewicz S., *Rynek dłużnych papierów wartościowych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.

Banaszczak-Soroka U. (red.), *Rynki finansowe. Organizacja, uczestnicy, instytucje*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.

Brigham E.F., Houston J.F., *Podstawy zarządzania finansami*, PWE, Warszawa 2005.

Choudhry M., *Corporate Bonds and Structured Financial Products*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford–Burlington 2004.

Choudhry M., *Bond Market Securities*, Financial Times Prentice Hall, New Jersey 2001.

Czekaj J., *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

Dąbrowski T.J., *Finansjeryzacja jako systemowy czynnik erozji reputacji banków*, [w:] *Finansjeryzacja gospodarki i jej wpływ na przedsiębiorstwa*, A. Fierla (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017.

Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.

Dobosiewicz Z., *Bankowość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

Faerber E., *Fundamentals of The Bond Market*, McGraw Hill Professional, New York 2001.

Grimsey D., Lewis M., *The Economics of Public Private Partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham 2005.

Gruszczyńska-Brożbar E., *Obligacje instrumentami rynku długoterminowych kapitałów pieniężnych*, [w:] *Rynek Papierów Wartościowych w Polsce. Wybrane problemy*, W. Przybylska-Kapucińska (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002.

Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa w bankowości – rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

Jajuga K., Jajuga T., *Inwestycje. Instrumenty finansowe. Aktywa niefinansowe. Ryzyko finansowe. Inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Nevitt P., Fabozzi F., *Equipment Leasing*, John Wiley & Sons, Hoboken 2000.

Radziszewski E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013.

Sławiński A., *Rynki finansowe*, PWE, Warszawa 2006.

Svec J., *The effects of issuing Subordinated Debt on the Banking Industry*, Stanford University, Stanford 2003.

Artykuły

Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A Global Regulatory Framework for more Resilient Banks and Banking Systems. Technical report*. Bank for International Settlements 2011.

Covitz D.M., Hancock D., Kwast M.L., *A reconsideration of the risk sensitivity of US banking organization subordinated debt spreads: A sample selection approach*. Federal Reserve Bank of New York, „Economic Policy Review” 2004, Vol. 10 (2).

Evanoff D., Wall L., *Reforming Bank Capital Regulation: Using Subordinated Debt to Enhance Market and Supervisory Discipline*, „Contemporary Economic Policy” 2000, 19.

Flannery M.J., *The Face of „Market Discipline”*, „Journal of Financial Services Research” 2001, Vol. 20: 2/3.

Gorton G., Santomero A., *Market Discipline and Bank Subordinated Debt*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1990, 22.

Götz M.R., Tröger T.H., *Should the marketing of subordinated debt be restricted/different in one way or the other? What to do in the case of mis-selling?* White Paper Series 2016.

Jagtiani J., Kaufman G., Lemieux C., *The effect of credit risk on bank and bank holding company bond yields: evidence from the Post-FDICIA period*, „Journal of Financial Research” 2002, 25(4).

Resti A., *Should the Marketing of Subordinated Debt Be Restricted/Different in One Way or the Other? What to do in the case of mis-selling?* European Union: Economic Governance Support Unit 2016.

Sironi A., *Testing for market discipline in the European banking industry: evidence from subordinated debt issues*, „Journal of Money, Credit and Banking” 2003.

Dokumenty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*. Dz.U. z 2019 r. poz. 2357, z 2020 r. poz. 284, 288, 321, 1086.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych. Dz. Urz. UE L 145/1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi. (Dz. Urz. UE L 176/336).

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 likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca 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/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012. (Dz. Urz. UE 2014/59/UE).

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach. (Dz.U. 2015, poz. 238 ze zm.).

Źródła internetowe

Cbonds Financial Information, cbonds, <https://cbonds.pl>, styczeń 2020.

Komunikat KNF w sprawie rekomendacji podwyższenia wartości nominalnej obligacji podporządkowanej do kwoty co najmniej 400 tys. PLN, Komisja Nadzoru Finansowego, https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty, październik 2017.

Paweł Wajda*

ORCID: 0000-0003-4423-8881

Pawel.Wajda@bakermckenzie.com

Publicznoprawne aspekty transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych (część I)

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwie dokładnej charakterystyki publicznoprawnych aspektów transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego oraz rozwiązanie problemów praktycznych, które to problemy pojawiają się przy tego typu transakcjach. Opracowanie składa się z dwóch części; w niniejszej pierwszej zostaną przedstawione uwagi ogólne dotyczące kwestii nabywania znacznych pakietów akcji banku krajowego, zostanie przedstawione *ratio* instytucji poddania tego obszaru nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, a także szczegółowa charakterystyka instytucji zawiadomienia. W drugiej części opracowania zostanie natomiast scharakteryzowana instytucja sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego¹. W artykule wykorzystano metodę analizy dogmatycznej oraz analizy ekonomicznej prawa. Przeprowadzona analiza doprowadziła do konkluzji, że przyjęte przez polskiego prawodawcę rozwiązanie jest efektywne, które należy chronić interesy stron transakcji i jednocześnie interes publiczny ogniskujący się w prawidłowym i bezpiecznym funkcjonowaniu rynku bankowego.

Słowa kluczowe: nadzór, Komisja Nadzoru Finansowego, bank, instytucja kredytowa, akwizycja, znaczny pakiet akcji, zawiadomienie, sprzeciw.

JEL: K:K2:K23 K:K4:K40

* Paweł Wajda – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adwokat, pełni funkcję of counsel w kancelarii Baker & McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy Sp. K.

¹ Druga część artykułu zostanie opublikowana w numerze 4/81 (2020) Bezpiecznego Banku.

Public-law Aspects of Acquisitions of Significant Portfolios of Shares in Domestic Banks

Abstract

The aim of this study is to provide a description as accurate as possible of the public law aspects of transactions of the acquisition of a qualifying portfolio of shares in a domestic bank and to solve the practical problems that arise in such transactions. The study will consist of two parts; the first part will provide general observations on the issue of acquisition of a qualifying portfolio of shares in a domestic bank as well as present the rationale for why this institution is subject to supervision of the Financial Supervision Authority, and provide detailed characteristics of the institution of notification. The second part of the study will characterize the institution of objection of the Polish Financial Supervision Authority. The study uses the method of dogmatic analysis and economic analysis of law. The analysis led to the conclusion that the solution adopted by the Polish legislator is an effective one, and one that duly protects the interests of the parties to the transaction and, at the same time, the public interest, focusing on the proper and safe functioning of the banking market.

Key words: supervision, the Polish Financial Supervision Authority, bank, credit institution, acquisition, the qualifying portfolio of shares, notification, objection.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu² będzie przeprowadzenie dogłębnej analizy instytucji sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, która to instytucja została uregulowana na gruncie art. 25–25r ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³, z perspektywy identyfikacji problemów, które mogą zaistnieć – i w praktyce obrotu aktualizują się – w toku postępowań prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, w sprawie wyrażenia przez ten organ administracji publicznej stanowiska w przedmiocie nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, jak również przedstawienia rozwiązań tychże problemów. Autor, decydując się na podjęcie właśnie takiego tematu, miał przede wszystkim na względzie okoliczność, że proces przeprowadzania transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banków krajowych związany jest z koniecznością uporania się z licznymi problemami, z których *gros* stanowi skutek rozbieżności wynikających pomiędzy rozwiązaniami mającymi zastosowanie zgodnie z przepisami p.b. oraz konstrukcjami przyjętymi na gruncie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

² Może być on przy tym traktowany jako rozwinięcie i swoiste uzupełnienie publikacji: B. Kozłowska-Chyła, P. Wajda, *Nabycie znacznego pakietu akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych – analiza prawna (część I)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, nr 4; B. Kozłowska-Chyła, P. Wajda, *Nabycie znacznego pakietu akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych – analiza prawna (część II)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, nr 5.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.]; zwana dalej: p.b.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256]; zwana dalej: k.p.a.

Należy przy tym wyraźnie zastrzec, że jakkolwiek transakcja nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego ma co do zasady swoje dwa aspekty publicznoprawne⁵, tj. obszar nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz obszar nadzoru sprawowanego przez właściwy organ do spraw koncentracji, to przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu będzie wyłącznie pierwszy z tych obszarów. Za dokonaniem takiego zawężenia przemawia w szczególności fakt, że drugi z obszarów nie jest poddany szczególnej, autonomicznej w relacji do reżimu ogólnego, regulacji; a tym samym można z powodzeniem – z zachowaniem pewnego uproszczenia – wskazać, że kontrola koncentracji zachodząca przy tych transakcjach nie ma swoich szczególnych wyróżników.

Jednocześnie, mając na uwadze okoliczność, że zagadnienie przeprowadzenia transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego stanowi ze swojej natury kwestię *stricte* praktyczną, autor w toku niniejszej publikacji postanowił się skupić przede wszystkim na analizie aspektów praktycznych, ograniczając do niezbędnego minimum wszelkie rozważania teoretyczne związane z poruszonym tematem. W rezultacie, w przypadku zainteresowania kwestiami teoretycznymi – Autor pozwala sobie na odesłanie Czytelnika do opracowań teoretycznych⁶.

Stosownie do brzmienia art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁷ poddanie rynku finansowego (w tym w szczególności sektora bankowego) w Polsce nadzorowi⁸ Komisji Nadzoru Finansowego⁹ ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, jak również stanowi podwaliny pod realizację dyrektywy ochrony interesów uczestników sektora bankowego. Poddanie sektora bankowego nadzorowi Komisji jest także uzasadnione zapewnieniem realizacji celów uszczegółowionych w treści p.b. w postaci: bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych; zgodności działalności banków z przepisami p.b., rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE)

⁵ Zob. np.: S. Dudzik, „Zgody szczególne” na dokonanie koncentracji (wybrane zagadnienia), „Europejski Przegląd Sądowy”, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, nr 7, s. 4–10.

⁶ O aspektach teoretycznych sprzeciwu por. szerzej: J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, praca doktorska przygotowana pod kierunkiem Prof. dr hab. Jacka Jagielskiego, WPiA Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, niepubl.; por. także: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r.

⁷ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz.U. 2020 poz. 180 ze zm.]; zwana dalej: u.n.r.f.

⁸ Zob. np.: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999.

⁹ Zwana dalej: KNF; Komisja.

nr 648/2012¹⁰, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹¹, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku; oraz zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹² (w zakresie wykonywania niektórych czynności maklerskich) z przepisami tej ustawy, przepisami p.b., rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE¹³, aktami delegowanymi wydanymi na podstawie tego rozporządzenia oraz statutem banku (stosownie do brzmienia art. 133 ust. 1 p.b.).

W kontekście wyżej wskazanych celów należy stwierdzić, że efektywna realizacja nadzoru nad instytucjami finansowymi wiązała się z koniecznością wyposażenia organu nadzoru w odpowiednie władcze środki oddziaływania (kompetencje), przy wykorzystaniu których organ byłby w stanie efektywnie nakłonić podmioty nadzorowane do respektowania przepisów prawa i realizacji wyżej powołanych celów¹⁴. Trafnie przy tym wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁵, że: *W związku z nabyciem akcji mogą powstawać różne obowiązki wobec Państwa, które poprzez specjalnie powołany do tego organ nadzoru stara się zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku*¹⁶.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 [Dz.U. UE L 2013, Nr 176, s. 1].

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim [Dz.U. 2019 poz. 1810 ze zm.].

¹² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi [Dz.U. 2020 poz. 89].

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE [Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 173, s. 1].

¹⁴ Mamy tu do czynienia z tzw. nadzorem wykonywanym w ramach materialnego prawa administracyjnego, i nadzorem wykonywanym w ramach funkcji reglamentacyjnych i regulacyjnych, realizowanych przez państwo wobec gospodarki, opartym na przedmiotowym kryterium potrzeby ochrony interesów i dóbr mieszczących się w ramach interesu publicznego; T. Kocowski, *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny*, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 269 i n.

¹⁵ Tak też: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020); por. także: Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2015 r.; sygnatura: II GSK 450/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76560CCD8F> (dostęp: 20.04.2020).

¹⁶ Zob. także: M. Dyl, *Znaczne pakiety akcji a nabywanie akcji własnych przez spółki publiczne*, „Przegląd Prawa Handlowego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, nr 1, s. 54–55.

Środkiem nadzoru, którego przyznanie ma na celu realizację wyżej wymienionych dyrektyw, jest uprawnienie KNF do sprawowania kontroli nad przepływami kapitałowymi zachodzącymi w obrębie danej instytucji finansowej¹⁷. *Ratio* przyznania Komisji tej kompetencji ogniskuje się w zapobiegnięciu przejęciu kontroli nad daną instytucją finansową albo uzyskaniu znacznych wpływów na jej zarządzanie przez akcjonariuszy, niedających rękojmi prawidłowego jej funkcjonowania, jak również niezapewniających stabilności i bezpieczeństwa dla dalszej jej działalności¹⁸. W tym kontekście celowe jest podkreślenie bezpośredniej korelacji pomiędzy nadzorem sprawowanym przez Komisję w zakresie przepływów kapitałowych mających miejsce w obrębie instytucji finansowej a regulacjami nadzorczymi związanymi z licencjonowaniem działalności instytucji finansowych, która przejawia się w postaci wzajemnego uzupełniania się¹⁹. Należy zwrócić uwagę Czytelnika na otwarty charakter spółki akcyjnej, manifestujący się w łatwości przeprowadzania zmian podmiotowych w ramach akcjonariatu spółki akcyjnej, co z kolei stanowi bezwzględne uzasadnienie dla wprowadzenia do systemu prawnego regulacji prawnej gwarantującej, że każdy podmiot, który potencjalnie może mieć znaczący wpływ na działalność instytucji finansowej, będzie podlegać weryfikacji z perspektywy odznaczania się przez ten konkretny podmiot przymiotami gwarantującymi prawidłowe funkcjonowanie tej instytucji finansowej. Przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienia w przedmiocie sprawowania kontroli nad przepływami kapitałowymi zachodzącymi w obrębie instytucji finansowych – przynajmniej potencjalnie – ma na celu ochronę istniejących instytucji finansowych przed dopuszczeniem do zarządzania nimi nieadekwatnych osób lub prowadzenia działalności z użyciem nieodpowiednich kapitałów finansowych²⁰. Należy przy tym jako celne określić stanowisko wyrażane w piśmiennictwie, jakoby celem instytucji sprzeciwu Komisji w przedmiocie nabycia akcji instytucji finansowej – w tym w zakresie sektora bankowego – było wyeliminowanie wpływu na banki krajowe podmiotów nieposiadających profesjonalnych kwalifikacji, w kontekście zarządzania bankiem

¹⁷ Tak też: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020); por. także: Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2015 r.; sygnatura: II GSK 450/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76560CCD8F> (dostęp: 20.04.2020).

¹⁸ Por. szerzej: P. Pietrzak, *Publicznoprawne aspekty transakcji M and A*, „Monitor Prawniczy”, C.H. Beck, Warszawa 2020, nr 3, s. 23–25; G. Sikorki, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, komentarz do art. 25 p.b., Legalis/el.; H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), Warszawa 2013, komentarz do art. 25 p.b., Legalis/el.

¹⁹ Por. także: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego...*, op. cit., s. 12–14.

²⁰ Por. szerzej: M. Spyra, *Reglamentacja nabywania akcji banków – analiza art. 25–28 ustawy Prawo bankowe*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 7–8, s. 97; zob. także: R. Mroczkowski [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, R. Mroczkowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014, komentarz do art. 54h u.o.f.i., Lex/el.; M. Kapijas [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz. Tom I. Art. 1–157*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2018, komentarz do art. 54 u.o.f.i., Lex/el.

na szczeblu strategicznym, w adekwatnym do wpływania na działalność banku krajowego stopniu, co ma swoje pośrednie przełożenie na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania, stabilności oraz bezpieczeństwa sektora bankowego²¹.

1. Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego – uwagi wprowadzające

Stosownie do założenia przyświecającego Autorowi w zakresie ograniczenia²² zakresu analizy przedstawionej w ramach niniejszej publikacji wyłącznie do transakcji obejmujących znaczne pakiety akcji banku krajowego²³, w szczególności uwzględniając jej temat, należy wskazać, że KNF na mocy postanowień art. 25–25h p.b. została wyposażona w kompetencje do wyrażenia sprzeciwu odnośnie do zamiaru bezpośredniego albo pośredniego nabycia, albo objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego, w liczbie zapewniającej osiągnięcie lub przekroczenie odpowiednio 10%, 20%, jednej trzeciej, 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym, jak również w przypadku wystąpienia zamiaru bezpośredniego lub pośredniego stania się jednostką dominującą banku krajowego w inny sposób niż przez nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej większość ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu. Warto zastrzec, że jakkolwiek wyżej wskazane uprawnienie przyznane KNF odnosi się do nabywania jak i obejmowania znacznych pakietów akcji banku krajowego, to rozważania zawarte w niniejszej publikacji skupiać się będą wyłącznie na kwestiach dotyczących nabywania akcji (kwestia obejmowania akcji banku została wyłączona z zakresu przeprowadzonej analizy). Bez względu na dokonane w ramach niniejszej publikacji ograniczenie, należy jednoznacznie podkreślić, że wprowadzone przez prawodawcę w treści przepisów z art. 25 i nast. p.b. rozróżnienie na nabycie oraz objęcie znacznego pakietu akcji banku krajowego, z perspektywy procedury zgłoszenia przez Komisję sprzeciwu dotyczącego nabycia albo objęcia znacznego pakietu akcji banku krajowego należy uznać za zbieżne. W następstwie

²¹ Por. szerzej: E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 82 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.; P. Wajda [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018, komentarz do art. 106h ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, Legalis/el.

²² Por. szerzej: R. Czerniawski, *Nadzór KNF nad nabywaniem znacznych pakietów akcji banku – części I do IV*, Lex/el.; D. Leśniak, B. Wojno, *Reglamentacja obrotu znaczącymi udziałami w bankach po nowelizacji prawa bankowego*, „Monitor Prawa Bankowego”, Instytut Szkoleń Prawa Bankowego, 2011, nr 3, s. 51 i n.

²³ Należy jednocześnie zastrzec, że rozważania i konkluzje zawarte w treści niniejszego opracowania mogą być z powodzeniem przeniesione na grunt rozważań dotyczących nabycia znacznego pakietu akcji instytucji finansowej niebędącej bankiem krajowym (jak np. towarzystwa funduszy inwestycyjnych czy krajowego zakładu ubezpieczeń).

należy stwierdzić, że niezależnie od dokonanego powyżej zastrzeżenia, rozważania zawarte w niniejszej publikacji mają charakter uniwersalny.

Przyznanie organowi nadzoru (w tym przypadku Komisji Nadzoru Finansowego) wskazanego powyżej uprawnienia należy rozpatrywać w kontekście wyjątku od powszechnej w prawie publicznym gospodarczym reguły, zgodnie z którą właściwy organ administracji publicznej wydaje zezwolenie na podjęcie i prowadzenie danej działalności²⁴. W tym kontekście warto nadmienić, że warunkiem legalnego podjęcia i prowadzenia określonej działalności gospodarczej jest uzyskanie zezwolenia administracyjnoprawnego. Oznacza to jednocześnie, że *a contrario* wykonywanie takiej działalności bez uzyskania takiego zezwolenia jest zabronione. Specyfika instytucji sprzeciwu, wynikająca *de facto* ze struktury samego sprzeciwu, przejawia się z kolei w tym, że podmiot działający na rynku może wykonywać pewną działalność pod warunkiem, że właściwy organ administracji publicznej nie wyrazi wobec tej działalności sprzeciwu. Należy więc uznać, że sprzeciw stanowi zakaz o walorze wyłącznie prewencyjnym, a jego wyrażenie przez właściwy organ administracji skutkuje uniemożliwieniem podjęcia i prowadzenia danej działalności (w analizowanym tu przypadku chodzi o nabycie znacznego pakietu akcji banku krajowego). Fundamentalne znaczenie ma także okoliczność, że w przypadku niewyrażenia przez organ nadzoru sprzeciwu określona działalność podlega dalszemu swobodnemu wykonywaniu przez podmiot, a jej wykonywanie nie może skutkować wystąpieniem jakichkolwiek negatywnych konsekwencji dla tego podmiotu.

Ratio legis przyznania Komisji instrumentu w postaci możliwości zgłoszenia sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego było zapewnienie, aby na działalność banku krajowego mogli mieć wpływ wyłącznie akcjonariusze gwarantujący jego prawidłowe, stabilne, bezpieczne oraz przejrzyste funkcjonowanie, jak również gwarantujący zapewnienie ochrony interesów klientów banku krajowego²⁵.

Stanowisko to spotkało się z aprobatą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z dnia 8 lutego 2011 r.²⁶, wskazał w szczególności, że: *zawiadomienie ma charakter uprzedni w stosunku do faktu nabycia lub objęcia akcji towarzystwa. Oznacza to, że obowiązek ten realizuje się w momencie planowania, kiedy strona czynności prawnej, w wyniku której dojdzie do nabycia lub objęcia akcji towarzystwa, dzia-*

²⁴ Zob. np.: R. Blicharz, *Środki reglamentacyjne Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 71.

²⁵ Zob. np.: A. Piotrowska, A. Mikuła, *Ograniczenia w rozporządzaniu akcjami*, „Prawo Spółek”, Infor Ekspert, 2006, nr 5, s. 21; M. Pawełczyk, R. Tałaj, *Statutowe obowiązki informacyjne nabywcy akcji a wykonywanie prawa głosu przez akcjonariusza*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, nr 3, s. 2; M. Spyra, *Reglamentacja nabywania akcji...*, *op. cit.*, s. 97.

²⁶ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); zob. także: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

ła w przekonaniu, że nabycie lub objęcie tych akcji faktycznie nastąpi. Przyjęcie takiego rozwiązania, tj. ustanowienie obowiązku dokonywania zawiadomienia organu nadzoru o zamiarze nabycia lub objęcia akcji, a nie o fakcie nabycia lub objęcia akcji, ma umożliwić Komisji skorzystanie z prawa do złożenia sprzeciwu lub też nieskorzystanie z tego prawa. Jeżeli organ nadzoru w związku z otrzymaniem zawiadomienia zgłosi sprzeciw wobec planowanego nabycia lub objęcia akcji towarzystwa to faktycznie nie dojdzie do zrealizowania zamiaru w przedmiocie nabycia lub objęcia akcji towarzystwa, podczas gdy obowiązek poinformowania o zamiarze nabycia lub objęcia już powstał. Zatem przyjmując należy, iż obowiązek zawiadomienia Komisji powstaje, gdy ten na kim taki obowiązek spoczywa ma zamiar oraz jest przeświadczony, że nastąpi objęcie lub nabycie przez niego akcji towarzystwa i tym samym nastąpi realizacja tegoż zamiaru.

Przystępując do analizy instytucji określonej w treści przepisów z art. 25–25r p.b.²⁷, należy w pierwszej kolejności wskazać, że stanowi ona implementację postanowień Dyrektywy 2007/44/WE²⁸ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego²⁹. Warto także wskazać, że prawodawca krajowy, dokonując implementacji relewantnych postanowień dyrektywy, wprowadził³⁰ pewne dodatkowe rozwiązania w obszarze kontroli przepływów kapitałowych zachodzących w obrębie banku krajowego.

Prawodawca unijny określił w treści Dyrektywy 2007/44/WE granice prawne wyznaczające zakres dokonywania oceny ostrożnościowej transakcji nabycia przez osoby fizyczne lub prawne znacznego pakietu akcji instytucji kredytowej, zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, bądź przedsiębiorstwa inwestycyjnego. Przepisy Dy-

²⁷ Por. także: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Wajda (red.), M. Szczepańska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016, komentarz do art. 82 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.; P. Wajda [w:] *Prawo rynku kapitałowego...*, op. cit., komentarz do art. 106 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, Legalis/el.

²⁸ Por. także: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego...*, op. cit., s. 21–28; zob. także: H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe...*, op. cit.; B. Smykla, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, komentarz do art. 25 p.b., Legalis/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25 p.b., Lex/el.; A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25 p.b., Lex/el.

²⁹ Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego [Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, s. 1]; zwana dalej: Dyrektywa 2007/44/UE.

³⁰ Zob. np.: P. Giliker, *The Transposition of the Consumer Rights Directive into UK Law: Implementing a Maximum Harmization Directive*, „European Review of Private Law”, Kluwer Law International, 2015, no. 1, s. 9; N.A. Lata, *The impact of the Terminology of the European Directives on Consumer Rights on the Spanish Law: The Construction of a New Legal Language*, „European Review of Private Law 20”, Kluwer Law International, 2012, no. 5–6, s. 1307; por. także: A. Kunkiel-Kryńska, *Granice swobody implementacyjnej – komentarz do Wyroku C-183/00*, „Europejski Przegląd Sądowy”, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, nr 10, s. 55.

rektywy 2007/44/WE regulują także funkcje krajowych organów nadzoru w zakresie krajowych oraz transgranicznych transakcji nabycia albo objęcia znacznego pakietu akcji, albo udziałów instytucji finansowej – i na podstawie Dyrektywy 2007/44/WE na właściwy organ nadzoru został nałożony obowiązek przeprowadzenia oceny ostrożnościowej takich transakcji opartych na jasnej i przejrzystej procedurze, i na ograniczonym zbiorze kryteriów oceny o charakterze ściśle ostrożnościowym.

Na gruncie przepisów zawartych w treści Dyrektywy 2007/44/WE doszło również do konkretyzacji określonych celów regulacyjnych. Warto przede wszystkim wskazać na intencję prawodawcy unijnego ogniskującą się w realizacji stanu zwiększenia pewności prawa, jasności i przejrzystości procesu zatwierdzenia przez organy nadzoru transakcji w przedmiocie nabycia lub zwiększania udziałów w podmiotach sektorów bankowego, ubezpieczeniowego i kapitałowego w obrębie wewnętrznego rynku. Drugim najistotniejszym celem regulacyjnym prawodawcy unijnego, podlegającym realizacji na kanwie Dyrektywy 2007/44/WE, była idea wprowadzenia analogicznych rozwiązań mających zastosowanie do wszystkich planowanych transakcji nabycia albo zbycia znacznych pakietów akcji w przedmiocie oceny tych transakcji, zarówno na terytorium Unii Europejskiej, jak i w obrębie różnych sektorów regulowanych.

Analiza praktyki dotyczącej przeprowadzania transakcji nabywania albo obejmowania znacznych pakietów akcji banku krajowego, opartych na transakcjach zrealizowanych po implementacji do porządku krajowego przepisów Dyrektywy 2007/44/WE, prowadzi do sformułowania konkluzji, że stosowanie tych przepisów wiąże się z występowaniem licznych komplikacji o charakterze prawnym. Zidentyfikowane w toku przeprowadzanych transakcji problemy wynikają przede wszystkim z wielu odrębności pomiędzy treścią przepisów p.b. oraz treścią przepisów k.p.a., jak również wprowadzeniem w treści p.b. licznych rozwiązań autonomicznych w relacji do rozwiązań systemowych – mających zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych – zawartych w treści k.p.a.³¹

2. Zawiadomienie z art. 25 i nast. p.b.

Analizując obowiązek nałożony na podmiot posiadający zamiar nabycia akcji banku krajowego w przedmiocie zawiadomienia KNF, o którym mowa w art. 25–25r p.b., należy przede wszystkim zwrócić uwagę na okoliczność, że obowiązek ten stanowi wyjątek od ogólnej zasady swobody umów. Konstatacja ta jest istotna z perspektywy sposobu wykładni przepisów prawa normujących ten obowiązek, która musi zatem przyjąć postać wykładni stosowanej przy wyjątkach – wszelkie wątpliwości odnośnie do stosowania przepisów z art. 25–25r p.b. należy wyklądać *in favorem* niestosowania tych przepisów³².

³¹ W myśl postanowień art. 11 ust. 5 u.n.r.f. do postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

³² Na marginesie prowadzonych rozważań warto wskazać, że przepisu z art. 25 ust. 1 p.b. nie stosuje się w przypadku, gdy nabycie albo objęcie akcji banku krajowego dokonywane jest przez bank krajowy,

Konieczność zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego, zgodnie z art. 25–25g p.b., dotyczy zamiaru bezpośredniego (tj. zamiaru realizowanego bezpośrednio przez podmiot występujący z zawiadomieniem), jak i pośredniego (tj. zamiaru realizowanego za pośrednictwem innego podmiotu niż podmiot występujący z zawiadomieniem³³). Relewantnym w tym aspekcie jest fakt, że obowiązek dokonania zawiadomienia odnosi się wyłącznie do znacznego pakietu akcji, a zatem aktualizuje się wyłącznie w przypadku, w ramach którego nabycie albo objęcie doprowadzi do osiągnięcia albo przekroczenia takich progów, jak: 10%, 20%, jedna trzecia, 50% liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym³⁴. Obowiązek³⁵ ten dotyczy również sytuacji, w której dany podmiot ma stać się podmiotem dominującym względem danego banku krajowego w sposób inny niż przez nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej większość ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu.

Za stan aktywujący obowiązek dokonania zawiadomienia Komisji odnośnie do zamiaru, o którym jest mowa w art. 25–25g p.b., należy uznać wyłącznie zaistnienie skonkretyzowanej postaci zamiaru nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego albo stania się podmiotem dominującym wobec danego banku krajowego w jakikol-

instytucję kredytową, dom maklerski lub firmę inwestycyjną mającą siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w wykonaniu umowy o gwarancję emisji, o której mowa w art. 14a ust. 5 u.o.o.p., jeżeli: prawa z akcji nie są wykonywane w celu ingerencji w zarządzanie bankiem krajowym oraz akcje banku krajowego zostaną zbyte w ciągu roku od dnia ich nabycia albo objęcia.

³³ Przepis z art. 25 ust. 2 p.b. statuuje definicję legalną dwóch pojęć, tj. podmiotu pośrednio stojącego się podmiotem dominującym banku krajowego oraz podmiotu pośrednio nabywającego lub obejmującego akcje lub prawa z akcji banku krajowego. Do zbioru desygnatów każdego z tych pojęć należy każdy podmiot dominujący w stosunku do podmiotu, który nabywa albo obejmuje akcje lub prawa z akcji banku krajowego bezpośrednio, jak również podmiot, który podejmuje działania powodujące, że stanie się on podmiotem dominującym w stosunku do podmiotu, który jest podmiotem dominującym banku krajowego albo posiada akcje lub prawa z akcji banku krajowego.

³⁴ Na marginesie prowadzonych rozważań celowe jest podkreślenie tego, że zgodnie z art. 25 ust. 3 p.b. w przypadku gdy podmiot, który zamierza: bezpośrednio nabyć albo objąć akcje lub prawa z akcji banku krajowego lub stać się podmiotem dominującym banku krajowego, jest podmiotem zależnym, zawiadomienie składa tylko ten podmiot łącznie z jego pierwotnym podmiotem dominującym; pośrednio nabyć albo objąć akcje lub prawa z akcji banku krajowego lub stać się podmiotem dominującym banku krajowego, jest podmiotem zależnym, zawiadomienie składa tylko jego pierwotny podmiot dominujący.

³⁵ Obowiązek zawiadomienia dotyczy także: zastawnika i użytkownika akcji, jeżeli zgodnie z art. 340 § 1 Kodeksu spółek handlowych są oni uprawnieni do wykonywania prawa głosu z akcji; podmiotu, który uzyskał prawo głosu na walnym zgromadzeniu na poziomach określonych w art. 25 ust. 1 p.b. w wyniku zdarzeń innych niż objęcie lub nabycie akcji lub praw z akcji banku krajowego, w szczególności w wyniku zmiany statutu lub w następstwie wygaśnięcia uprzywilejowania lub ograniczenia akcji co do prawa głosu, a także nabycia akcji lub praw z akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej osiągnięcie albo przekroczenie poziomów określonych w art. 25 ust. 1 p.b. w ogólnej liczbie głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym w wyniku dziedziczenia. W powyższym przypadku obowiązek złożenia zawiadomienia powstaje przed przystąpieniem do wykonywania prawa głosu z akcji albo wykonywania uprawnień podmiotu dominującego wobec banku krajowego (przepisy z art. 25a–25n p.b. stosuje się tutaj odpowiednio, podobnie jak przepis z art. 25 ust. 2–3 p.b.).

wiek inny sposób. O powstaniu obowiązku zawiadomienia decyduje *de facto* zaistnienie sytuacji, w ramach której zamiar, o którym jest mowa w art. 25 ust. 1 p.b., ulegnie konkretyzacji. Wobec tego należy uznać, że *a contrario* przesłanka powstania zamiaru nie zostanie zrealizowana w przypadku przyjęcia przez ten zamiar jedynie postaci nieskonkretyzowanej. W związku z powyższym należy jednoznacznie stwierdzić, że powstanie wyłącznie ogólnie zarysowanej koncepcji w zakresie nabycia albo objęcia znacznego pakietu akcji banku krajowego lub też stania się w inny sposób podmiotem dominującym tego banku krajowego nie może być w żadnym wypadku uznane za zdarzenie stanowiące *trigger* aktualizujący obowiązek wskazany w treści art. 25 ust. 1 p.b. W rezultacie, należy uznać, że obowiązek dokonania zawiadomienia Komisji stosownie do brzmienia art. 25 ust. 1 p.b. nie ma zastosowania do zamiaru niedokreślonego, którego realizacja jest wielce mało prawdopodobna.

Odnosząc wyniki powyższej analizy do aspektów praktycznych, znajdujących odzwierciedlenie na gruncie konkretnych stanów faktycznych, należy sprecyzować, że podmiot zamierzający nabyć albo objąć znaczny pakiet akcji banku krajowego, albo zainteresowany staniem się w inny sposób podmiotem dominującym względem tego banku krajowego, jest zobowiązany wystąpić do KNF z wnioskiem o wszczęcie postępowania³⁶ (tj. z zawiadomieniem z art. 25 i nast. p.b.)³⁷, o którym jest mowa w art. 25 ust. 1 p.b., na etapie planowania poszczególnych stadiów oraz formalizowania transakcji sprzedaży akcji. W praktyce za zdarzenie, którego realizacja statuuje wystąpienie stan niemal pewności odnośnie do nabycia akcji banku krajowego³⁸, należy postrzegać moment zawarcia umowy przedwstępnej, jak również warunkowej umowy sprzedaży³⁹. Należy wobec tego przyjąć stanowisko, zgodnie z którym czynność wystąpienia przez podmiot zamierzający nabyć akcje z zawiadomieniem powinna zostać zrealizowana w ramach początkowej fazy przeprowadzania transakcji nabycia znacznego pakietu akcji danego banku krajowego. Zgodzić

³⁶ Tak też: Wyrok NSA z dnia 25 marca 2009 r.; sygnatura: II GSK 830/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7828308096> (dostęp: 20.04.2020); por. także: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego...*, op. cit., s. 47–49; P. Wajda [w:] *Prawo rynku...*, op. cit., komentarz do art. 106a–106b ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, Legalis/el.

³⁷ W tym miejscu – na marginesie prowadzonych rozważań – wskażemy, że wraz z wprowadzeniem do systemu prawa postanowień z art. 122a i nast. k.p.a. (tj. instytucji milczącego załatwienia sprawy) aktualność utraciły poglądy doktryny w przedmiocie tego, że zawiadomienie z art. 25 i n. p.b. nie zawsze będzie prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie (zob. np.: M. Stahl, *Koncepcja milczenia jako prawnej formy działania administracji publicznej*, [w:] *System Prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), (A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemiński), C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 393 (wraz z powołaną tam literaturą); por. także: R. Blicharz, *Środki reglamentacyjne...*, op. cit., s. 72; zob. także: T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo”, Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, 2010, nr 3, s. 109 i n.; por. także: Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r.; sygnatura: II GSK 704/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1> (dostęp: 20.04.2020)). *De lege lata* mamy do czynienia z sytuacją, w której to prawnie skuteczne wniesienie zawiadomienia wszczęła postępowanie w sprawie; por. szerzej: J. Piecha, *Sprzeciw w prawie...*, op. cit., s. 147–161 oraz s. 195–199.

³⁸ Por. szerzej: D. Leśniak, B. Wojno, *Reglamentacja obrotu...*, op. cit., s. 51 i nast.; zob. także: H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe...*, op. cit., komentarz do art. 25 p.b., Legalis/el.

³⁹ Tak też: A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, op. cit., komentarz do art. 25 p.b., Lex/el.

się należy z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁰, zgodnie z którym: *obowiązek zawiadomienia KNF powstaje, gdy ten na kim taki obowiązek spoczywa ma zamiar oraz jest przeświadczony, że nastąpi objęcie lub nabycie przez niego akcji towarzystwa i tym samym nastąpi realizacja tegoż zamiaru. Sąd za nietrafną uznał również tezę stron, że zgłoszenie organowi zamiaru nabycia pakietu akcji w towarzystwie funduszy inwestycyjnych istnieje tylko wtedy, gdy ów zamiar się zmaterializuje poprzez nabycie przez taki podmiot pakietu 10% lub więcej akcji w kapitale zakładowym.*

Wątpliwości mogą również powstawać w sytuacji, gdy akcje danego banku krajowego będą przedmiotem obrotu w obrocie zorganizowanym. W tym kontekście problematyczne może być określenie relacji zachodzącej pomiędzy przepisami p.b. a przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁴¹, dotyczącymi nabywania albo obejmowania znacznych pakietów akcji spółek publicznych. Przeprowadzenie analizy zależności występujących pomiędzy przepisami ustawy p.b. a ustawą u.o.o.p. pozwala na stwierdzenie, że oba akty prawne nakładają na nabywców znacznych pakietów akcji banku krajowego, którego akcje są przedmiotem obrotu w obrocie zorganizowanym, obowiązki podlegające równoległej realizacji. Nabycie albo objęcie znacznego pakietu akcji banku krajowego będącego spółką publiczną nie może się zatem odbyć inaczej niż poprzez ogłoszenie stosownego wezwania. Wykonanie obowiązków wynikających z u.o.o.p. nałożonych na nabywcę znacznego pakietu akcji nie wyłącza w jakimkolwiek stopniu zobowiązań wynikających z p.b. i obciążających tego nabywcę. W związku z tym nabywca przed zrealizowaniem zamiaru nabycia albo objęcia będzie zobowiązany wystąpić do Komisji z wnioskiem o wyrażenie stanowiska odnośnie do możliwości nabycia przez niego znacznego pakietu akcji banku krajowego. Akt nabycia albo objęcia znacznego pakietu akcji banku krajowego będzie natomiast podlegał realizacji w sposób określony w treści u.o.o.p., tzn. w drodze ogłoszenia wezwania do zapisywania się na sprzedaż tych akcji.

Przedstawiając argumenty przemawiające za przychyleniem się do opisanego powyżej stanowiska, warto wskazać na istotną różnicę między funkcjami regulacji zawartych w p.b. oraz u.o.o.p. W tym kontekście, zaakcentowania wymaga to, że przepisy art. 25 i nast. p.b. stanowią regulację ostrożnościową, a ich celem jest niedopuszczenie do sytuacji, w której istotny wpływ na działalność danego banku krajowego wywierałby podmiot niegwarantujący prawidłowego, stabilnego i bezpiecznego funkcjonowania tego banku krajowego. Niejako paralelnie funkcjonują przepisy u.o.o.p. dotyczące nabywania albo obejmowania znacznych pakietów akcji spółek publicznych, których cel ogniskuje się wokół zapewnienia ochrony inwestorów w postaci: gwarancji moż-

⁴⁰ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

⁴¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych [Dz.U. 2019 poz. 623 ze zm.]; zwana dalej: u.o.o.p.

liwości zbycia akcji spółki publicznej w przypadku przejmowania kontroli nad nią, zapewnienia jednakowego traktowania wszystkich inwestorów w razie nabywania albo obejmowania przez pewien podmiot znacznego pakietu akcji spółki publicznej oraz uniemożliwienia przenoszenia własności dużych pakietów akcji i przejmowania kontroli nad spółką, z pominięciem uwzględnienia interesów akcjonariuszy mniejszościowych. Analiza interakcji pomiędzy wskazanymi przepisami obu ustaw pozwala na stwierdzenie, że przepisów p.b. dotyczących nabywania albo obejmowania znacznych pakietów akcji banku krajowego nie można uznać za przepisy *lex specialis* względem przepisów u.o.o.p. dotyczących nabywania albo obejmowania znacznych pakietów akcji spółek publicznych. Analogiczna obserwacja znajduje zastosowanie do relacji między właściwymi przepisami u.o.o.p. w stosunku do rozwiązań przyjętych w p.b. W tym miejscu należy wskazać, że przepisy obu ustaw odnoszą się do odmiennych kwestii i raczej wzajemnie uzupełniają się niżli wykluczają w sytuacji przeprowadzania transakcji nabycia albo objęcia znacznego pakietu akcji banku krajowego będącego jednocześnie spółką publiczną, której akcje notowane są w obrocie zorganizowanym. Ponadto, przepisy art. 25 i nast. p.b. wprowadzają dodatkowy, w relacji do przepisów u.o.o.p., obowiązek dla nabywcy znacznego pakietu akcji banku krajowego będącego jednocześnie spółką publiczną. Konkludując, wypełnienie przez podmiot zobowiązany obowiązku wskazanego w treści art. 25–25g p.b. nie absorbuje obowiązków powstałych na gruncie u.o.o.p.

Uwzględniając powyższe stanowisko, należy wskazać, że w sytuacji, gdy do nabycia akcji banku krajowego będzie dochodziło w rezultacie transakcji zawieranej w ramach obrotu zorganizowanego, momentem aktualizującym obowiązek złożenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 25 i nast. p.b., należy uznać etap następujący przed ogłoszeniem wezwania do zapisywania się na sprzedaż znacznego pakietu akcji banku krajowego⁴².

Zgodzić się należy ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym dla realizacji obowiązku z art. 25 i nast. p.b. irrelevantnym jest to, czy zamiar, o którym jest mowa w art. 25 ust. 1 p.b., zostanie zrealizowany. Pogląd taki został zaprezentowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w odniesieniu do instytucji zawiadomienia o zamiarze nabycia znacznego pakietu akcji na gruncie ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi⁴³, poprzez wskazanie, że: *nie jest natomiast konieczne, aby nastąpiła realizacja tego zamiaru. Tylko bowiem w przypadku uprzedniego zawiadomienia organu nadzoru o zamiarze nabycia lub objęcia akcji towarzystwa będzie on mógł skorzystać z przysługującego mu uprawnienia z art. 54 ust. 4 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zgłosić sprzeciw wobec działań inwestora. Zdaniem Komisji, treść art. 54 ust. 1 ustawy o funduszach*

⁴² Przepisy z art. 25 ust. 1–6 i 9 p.b. stosuje się odpowiednio w przypadku, w którym dwa lub więcej podmiotów działa w porozumieniu, którego przedmiotem jest wykonywanie prawa głosu z akcji na poziomach określonych w art. 25 ust. 1 p.b. lub wykonywanie uprawnień podmiotu dominującego banku krajowego. W takim przypadku zawiadomienie składają wszystkie strony porozumienia łącznie.

⁴³ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi [Dz.U. 2020 poz. 95 ze zm.].

*inwestycyjnych w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej przewidującym obowiązek zawiadomienia KNF o nabyciu lub objęciu akcji towarzystwa powinna być w tym zakresie rozpatrywana łącznie z ust. 4 tegoż artykułu, przyznającym Komisji prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec planowanego nabycia lub objęcia akcji towarzystwa*⁴⁴.

Zgodnie z brzmieniem art. 25–25g p.b. w związku z art. 28 i z art. 61a k.p.a. stroną postępowania administracyjnego, o którym jest mowa w art. 25 i nast. p.b., może być wyłącznie podmiot, który posiada w konkretnej sprawie administracyjnej obiektywnie istniejący interes prawny. Dokonanie przez właściwy organ administracji publicznej wstępnej oceny tego, czy podmiot występujący z wnioskiem o wszczęcie postępowania posiada legitymację do występowania w roli strony w ramach konkretnego postępowania administracyjnego, należy uznać za warunek konieczny w celu skutecznego wszczęcia postępowania administracyjnego. Jeżeli organ ustali, że podmiot wnoszący podanie (zawiadomienie) nie posiada legitymacji w powyższym zakresie, jest on zobowiązany do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (*argumentum ex art. 61a k.p.a.*). Organ ten jest wobec tego obciążony obowiązkiem dokonania wstępnej oceny, czy dany podmiot składający zawiadomienie może być stroną danego postępowania administracyjnego, czy też nie posiada takiego przymiotu. W tym aspekcie warto – za Naczelnym Sądem Administracyjnym⁴⁵ – wskazać, że: *stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania danej normy prawnej nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie – o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej.*

Zgodnie z powyższym, po stronie organu konieczne jest zatem ustalenie – jeszcze przed wszczęciem postępowania – czy podmiot, który złożył zawiadomienie, o którym mowa w art. 25 i nast. p.b., posiada interes prawny na gruncie danej sprawy administracyjnej. Z kolei, podmiot wnoszący podanie (zawiadomienie) został obciążony obowiązkiem przedstawienia okoliczności faktycznych i prawnych dowodzących tego, że podmiot ten posiada interes prawny w danej sprawie administracyjnej, stanowiących jednocześnie podstawę do stwierdzenia, iż podmiot ten może zostać uznany za stronę postępowania⁴⁶. W tym miejscu warto wskazać, że interes

⁴⁴ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908C-CDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

⁴⁵ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r.; sygnatura: III SA 1876/99; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83FEBF2560> (dostęp: 20.04.2020).

⁴⁶ Por. szerzej: R. Stankiewicz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 370.

prawny stanowi kwalifikowany interes faktyczny, wynikający z określonego przepisu prawnego, który odnosi się wprost do sytuacji danego podmiotu i materializuje się w momencie zaistnienia związku między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną tegoż podmiotu, przy czym, co istotne, interes prawny musi dotyczyć tego podmiotu bezpośrednio⁴⁷. W doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje się przy tym na stanowisko, że kategoria interesu prawnego, na której jest oparta legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym, należy do obszaru prawa materialnego. W rezultacie skutkuje to przyjęciem, że w przepisach szeroko ujmowanego prawa materialnego musi znajdować się norma prawa przewidująca możliwość wydania decyzji administracyjnej w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu⁴⁸. Normą przewidującą możliwość wydania decyzji może być norma zarówno zobowiązująca, jak i uprawniająca określony podmiot. Elementem bezwzględnie wymaganym dla takiej normy jest wskazanie na interes prawny występujący między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której ma nastąpić konkretyzacja tych uprawnień lub obowiązków⁴⁹. Dodatkowo, na gruncie przepisów z art. 25 ust. 1–8 p.b. ustawodawca odwołał się tylko i wyłącznie do interesu podmiotu nabywającego – bezpośrednio albo pośrednio – znaczny pakiet akcji banku krajowego, co przesądza o uznaniu, że stroną postępowania prowadzonego przez KNF będzie wyłącznie podmiot nabywający – bezpośrednio albo pośrednio – znaczny pakiet akcji banku krajowego.

Warto podkreślić, że podmiot sprzedający znaczny pakiet akcji banku krajowego nie może zostać w jakimkolwiek przypadku uznany za stronę postępowania. Oczywiście, sprzedający znaczny pakiet akcji banku posiada w ramach rzeczonego postępowania interes faktyczny, nie oznacza to jednak, że legitymuje się on posiadaniem interesu prawnego⁵⁰. Wniosek ten skutkuje koniecznością uznania, że podmiot ten nie posiada podstawowego przymiotu jakim powinna odznaczać się strona postępowania administracyjnego⁵¹. Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie danemu podmiotowi przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w określonej sprawie, musi bowiem bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej tego podmiotu. Z uwagi na fakt, że interes posiadany przez podmiot zbywający nie spełnia warunku bezpośredniości wpływu sprawy na sferę prawną sprzedającego, stanowi na gruncie analizowanych przepisów przeszkodę w uznaniu sprzedającego za stronę postępowania administracyjnego. Tożsame argumenty przemawiają rów-

⁴⁷ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r.; sygnatura: VI SA/WA 301/08; Legalis.

⁴⁸ Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r.; sygnatura: III SA 1876/99; Lex nr 47938; Z. Kmiecik, *Koncepcja interesu prawnego w sprawach udzielania na wniosek banków zezwoleń na wykonywanie prawa głosu z akcji*, „Przegląd Prawa Handlowego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, nr 6, s. 4–7.

⁴⁹ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 25 września 2001 r.; sygnatura: III SA 3330/00; Legalis.

⁵⁰ Zob. np.: Z. Kmiecik, *Koncepcja interesu prawnego...*, *op. cit.*, s. 4–7.

⁵¹ Zob. także: Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r.; sygnatura: III SA 1876/99; Lex nr 47938; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2006 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1155/06; Lex nr 298127; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2007 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1040/06; Lex nr 317425.

nież za tym, że stroną postępowania, o którym mowa art. 25 i nast. p.b., nie będzie również bank krajowy, którego dotyczy transakcja⁵².

Nie można wykluczyć, że w praktyce obrotu zmaterializuje się sytuacja, w której kilka wzajemnie niezależnych podmiotów, mających zamiar nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego, zdecyduje się na wspólne wykonywanie praw korporacyjnych z tych akcji. Przykładowo, taka sytuacja ziści się, gdy dwóch albo więcej znaczących inwestorów zawrze umowę w przedmiocie wspólnego wywierania wpływu na działalność operacyjną i strategiczną banku krajowego. Nie można wykluczyć także wystąpienia sytuacji, w której znaczący akcjonariusz banku krajowego zdecyduje o zbyciu akcji spółki poprzez dokonanie podziału posiadanego pakietu akcji pomiędzy kilku znaczących inwestorów, z których każdy nabędzie znaczny pakiet akcji banku krajowego. Do realizacji takiego stanu faktycznego może dojść w przypadku dokonania tzw. transakcji redystrybucyjnych znacznego pakietu akcji banku krajowego, która charakteryzuje się tym, że w jej toku dochodzi do podziału znacznego pakietu akcji banku krajowego pomiędzy kilku wzajemnie niezależnych inwestorów portfelowych. Materializacja przedstawionych przypadków w praktyce obrotu może powodować wątpliwości w odniesieniu do formy (oraz zakresu potencjalnych adresatów) rozstrzygnięcia Komisji, tj. w istocie stwierdzenia, czy stanowisko KNF w przedmiocie nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego powinno być wyrażone osobno w stosunku do każdego podmiotu biorącego udział w transakcji, czy też może być wyrażone łącznie dla całej transakcji (tj. przybrać formę jednej decyzji administracyjnej odnoszącej się łącznie do wszystkich inwestorów nabywających wspólnie znaczny pakiet akcji banku krajowego).

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na stwierdzenie, że zgodnie z przepisami prawa Komisja jest uprawniona zarówno do zajęcia stanowiska w stosunku do każdego z podmiotów biorących udział w transakcji z osobna, jak i jednocześnie w stosunku do wszystkich inwestorów zaangażowanych w transakcję. Wobec tego należy stwierdzić, że to, czy Komisja zajmie stanowisko osobno dla każdej z części składowych transakcji, czy też dla całej transakcji, zależy jedynie od przyjętej przez KNF koncepcji w przedmiocie stosowania na gruncie konkretnego stanu faktycznego instytucji współuczestnictwa materialnego oraz formalnego z art. 62 k.p.a. Taki stan wynika z faktu, że w odniesieniu do każdej sprawy administracyjnej właściwy organ administracji publicznej podejmuje decyzję o zastosowaniu instytucji współuczestnictwa (czy to materialnego, czy to formalnego) z art. 62 k.p.a. Świadczy o tym również treść art. 62 k.p.a., w szczególności zastosowanie przez prawodawcę sformułowania *można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie*, które oznacza, że organ administracji publicznej nie jest bynajmniej do tego zobligowany⁵³. Przenosząc powyższe rozważania na aspekty praktyczne, należy wskazać, że Komisja,

⁵² Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r.; sygnatura: III SA 1876/99; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83FEBF2560> (dostęp: 20.04.2020); zob. także: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego...*, op. cit., s. 59–60.

⁵³ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 13 maja 1999 r.; sygnatura: II SA 161/99; Lex nr 46259; Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2005 r.; sygnatura: II OSK 257/05; Legalis.

w przypadku stwierdzenia, iż niezależni od siebie nabywcy w toku transakcji obejmującej nabycie znacznego pakietu akcji banku krajowego zamierzają wspólnie wykonywać prawa korporacyjne z akcji tego banku krajowego, będzie mogła wybrać jedną z trzech koncepcji. Po pierwsze, KNF może podjąć decyzję o niezastosowaniu instytucji współuczestnictwa, wobec czego każdą ze spraw rozpatrzy w osobnym postępowaniu administracyjnym, które zostanie zakończone wydaniem decyzji administracyjnej kierowanej do pojedynczego nabywcy znacznego pakietu akcji banku krajowego. Drugim rozwiązaniem, stanowiącym *de facto* wykorzystanie przez organ instytucji współuczestnictwa materialnego, jest przyjęcie przez Komisję wszystkich spraw do rozpoznania w jednym postępowaniu administracyjnym, które zostanie zakończone wydaniem jednej decyzji administracyjnej. Zastosowanie instytucji współuczestnictwa materialnego na kanwie opisanego przypadku oznacza, że adresatami decyzji administracyjnej wydanej w tym toku będą wszyscy nabywcy znacznych pakietów akcji banku krajowego. Trzecie podejście zakłada, że KNF połączy wszystkie sprawy do rozpoznania w jednym postępowaniu administracyjnym, którego wynikiem będzie rozstrzygnięcie przez KNF sprawy w ramach kilku decyzji administracyjnych (tj. dla każdego z nabywców znacznego pakietu akcji banku krajowego Komisja wyda osobną decyzję). Prezentowane podejście zakłada wykorzystanie przez organ nadzoru instytucji współuczestnictwa formalnego.

Na kanwie przedstawionego stanu faktycznego należy wyrazić stanowisko, że za stosowaniem instytucji współuczestnictwa formalnego przemawiają zwłaszcza względy ekonomii procesowej. Zastosowanie tej instytucji przez organ nadzoru skutkować będzie bowiem istotnym uproszczeniem oraz znaczącym ograniczeniem długości przeprowadzania transakcji obejmującej nabycie albo objęcie znacznego pakietu akcji banku krajowego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wykorzystanie instytucji współuczestnictwa formalnego będzie powodować dokonanie przez KNF weryfikacji wpływu wywieranego przez wszystkich nabywców na funkcjonowanie konkretnego banku krajowego w jednym postępowaniu, co należy ocenić jako działanie zgodnie i pożądane w obliczu treści zasady wynikającej z art. 12 k.p.a. Ponadto, w przypadku uznania, że jedynie niektórzy z potencjalnych nabywców akcji banku nie dają powszechnej rękojmi⁵⁴ odnośnie do zapewnienia prawidłowego, ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym, wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyście zabezpieczający interesy klientów oraz nie zapewniają bezpieczeństwa środków gromadzonych w banku krajowym, organ nadzoru będzie uprawniony do wyrażenia sprzeciwu wyłącznie wobec tych podmiotów⁵⁵.

Zawiadomienie, o którym jest mowa w art. 25–25e p.b., należy uznać za podanie, o którym jest mowa w art. 63 k.p.a.⁵⁶. Złożenie przez podmiot zobowiązany zgod-

⁵⁴ Por. szerzej: D. Leśniak, B. Wojno, *Nadzór nad obrotem znaczącymi udziałami w instytucjach finansowych na przykładzie rynku ubezpieczeniowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, Rzecznik Finansowy i Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej, Wydawnictwo TiO, Warszawa 2014, nr 1, s. 32; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r.; sygnatura: II GSK 8/06; Lex nr 202385.

⁵⁵ Por. szerzej: S. Dudzik, „Zgody szczególne” na dokonanie..., *op. cit.*, s. 6–7.

⁵⁶ Por. szerzej: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności..., op. cit.*, komentarz do art. 84 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

nie z treścią art. 25 p.b. podania wszczyna postępowanie w sprawie. Przez podanie w rozumieniu art. 63 k.p.a.⁵⁷ należy bowiem rozumieć wszelkiego rodzaju oświadczenia stron oraz innych uczestników postępowania, z którymi występują oni wobec organu administracji publicznej⁵⁸. Na skutek zastosowania do zawiadomienia z art. 25–25e p.b. przepisów zawartych w k.p.a., zawiadomienie, prócz elementów wymienionych w treści art. 25a–25b p.b.⁵⁹ zawiera również elementy, wskazane

⁵⁷ Zob. także: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego...*, op. cit.; s. 34–35.

⁵⁸ Por. szerzej: A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 366.

⁵⁹ W powyższym kontekście należy wskazać to, że podmiot składający zawiadomienie przekazuje wraz z zawiadomieniem informację o posiadanych bezpośrednio lub pośrednio akcjach lub prawach z akcji banku krajowego, o którym mowa w art. 25 ust. 1 p.b., jak również o podmiotach dominujących tego podmiotu i zawartych przez ten podmiot porozumieniach oraz o pozostawaniu przez ten podmiot w stanach faktycznych lub prawnych pozwalających innym podmiotom na wykonywanie praw z akcji banku krajowego lub wykonywanie uprawnień podmiotu dominującego banku krajowego. Podmiot ten wskazuje także w zawiadomieniu sposób realizacji zamiaru, którego dotyczy zawiadomienie oraz przedkłada dowody wskazujące na istnienie zamiaru objętego zawiadomieniem, w szczególności stosowną umowę lub porozumienie, a w przypadku gdy zamiar ma zostać zrealizowany na rynku regulowanym – stosowne oświadczenie w tym zakresie. Podmiot ten przedstawia wraz z zawiadomieniem informacje dotyczące: identyfikacji podmiotu składającego zawiadomienie, osób zarządzających jego działalnością oraz osób przewidzianych do objęcia funkcji członków zarządu banku krajowego – o ile podmiot składający zawiadomienie planuje zmiany w tym zakresie; identyfikacji banku krajowego, o którym mowa w art. 25 ust. 1 p.b.; działalności zawodowej, gospodarczej lub statutowej podmiotu składającego zawiadomienie i osób, o których mowa powyżej, a w szczególności przedmiotu tej działalności, zakresu i miejsca jej prowadzenia oraz dotychczasowego jej przebiegu, a także wykształcenia posiadanego przez podmiot składający zawiadomienie, będący osobą fizyczną, i osób, o których mowa powyżej; grupy, do której należy podmiot składający zawiadomienie, a w szczególności jej struktury, należących do niej podmiotów, prawnych i faktycznych powiązań kapitałowych, finansowych i osobowych z innymi podmiotami; sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu składającego zawiadomienie; skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, postępowań warunkowo umorzonych oraz zakończonych ukaraniem postępowań dyscyplinarnych, jak również innych zakończonych postępowań administracyjnych i cywilnych, dotyczących podmiotu składającego zawiadomienie lub osób, o których mowa powyżej, mogących mieć wpływ na ocenę podmiotu składającego zawiadomienie w świetle kryteriów określonych w art. 25h ust. 2 p.b.; toczących się postępowań karnych o przestępstwo umyślne – z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego – lub postępowań w sprawie o przestępstwo skarbowe, jak również innych toczących się postępowań administracyjnych, dyscyplinarnych i cywilnych, mogących mieć wpływ na ocenę podmiotu składającego zawiadomienie w świetle kryteriów określonych w art. 25h ust. 2 p.b., a prowadzonych przeciwko podmiotowi składającemu zawiadomienie lub osobom, o których mowa powyżej, lub postępowań związanych z działalnością tego podmiotu lub tych osób; działań zmierzających do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji w liczbie zapewniającej osiągnięcie lub przekroczenie poziomów określonych w art. 25 ust. 1 p.b. albo stania się podmiotem dominującym banku krajowego, a w szczególności docelowego udziału w ogólnej liczbie głosów na walnym zgromadzeniu banku krajowego, związanych z tym udziałem uprawnień, sposobu i źródeł finansowania nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, zawartych w związku z tymi działaniami umów oraz działania w porozumieniu z innymi podmiotami; zamiarów podmiotu składającego zawiadomienie w odniesieniu do przyszłej działalności banku krajowego, w szczególności w zakresie planów marketingowych, operacyjnych, finansowych oraz dotyczących organizacji i zarządzania, z uwzględnieniem zobowiązań, o których mowa w art. 25h ust. 3 p.b. Informacje w zakresie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a także informacje w zakresie określonym w art. 25b ust. 1 pkt 6 i 7 p.b., nie są wymagane w odniesieniu do podmiotu składającego zawiadomienie i osób zarządzających jego działalnością,

w treści art. 63 k.p.a. W konsekwencji zawiadomienie z art. 25–25e p.b. w swojej treści powinno także zawierać: wskazanie osoby, od której to zawiadomienie pochodzi; wskazanie adresu do doręczeń; treść żądania (tj. wniosek o wyrażenie przez KNF stanowiska w przedmiocie realizacji zamiaru, o którym jest mowa w art. 25 ust. 1 p.b.); oraz własnoręczny podpis wnoszącego.

Informacje, których przekazanie przez stronę postępowania w świetle art. 25b p.b. jest obowiązkowe, odnoszą się do najistotniejszych obszarów działania podmiotu zamierzającego nabyć albo objąć znaczny pakiet akcji lub praw z akcji banku krajowego. Informacje zgromadzone według tego przepisu stanowią bazę, na podstawie której KNF w ramach postępowania wyjaśniającego dąży do ustalenia stanu faktycznego oraz prawnego sprawy. Przeprowadzenie przez Komisję analizy przedstawionych przez stronę postępowania informacji powinno doprowadzić do sformułowania odpowiedzi w zakresie oceny charakteru wpływu danego podmiotu na działalność banku krajowego, jak i tego, czy podmiot ten daje rękojmię prawidłowego działania tego banku krajowego⁶⁰. Warto w tym kontekście wskazać, że KNF może w toku prowadzonego postępowania domagać się od strony postępowania przedstawienia dodatkowych – w relacji do treści art. 25a–25b p.b. oraz w stosunku do treści Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym banku krajowego⁶¹ – dokumentów i informacji. Argumentem przemawiającym za

jeżeli podmiot składający zawiadomienie jest bankiem krajowym, instytucją kredytową, zakładem ubezpieczeń, zakładem reasekuracji, domem maklerskim, firmą inwestycyjną, spółką zarządzającą lub zarządzającym z UE, którzy uzyskali zezwolenie na wykonywanie działalności w państwie członkowskim, o ile okoliczność ta zostanie wykazana w zawiadomieniu.

Dodatkowo, w przypadku gdy podmiot składający zawiadomienie jest: zakładem ubezpieczeń, zakładem reasekuracji, instytucją kredytową, firmą inwestycyjną, spółką zarządzającą lub zarządzającym z UE, którzy uzyskali zezwolenie na wykonywanie działalności na terytorium państwa członkowskiego, lub podmiotem dominującym lub podmiotem pozostającym w podobnym stosunku do zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, instytucji kredytowej, firmy inwestycyjnej, spółki zarządzającej lub zarządzającego z UE, którzy uzyskali zezwolenie na wykonywanie działalności na terytorium państwa członkowskiego; zawiadomienie zawiera odpowiednią informację w tym zakresie, wskazującą w szczególności nazwę i siedzibę zakładu ubezpieczeń, zakładu reasekuracji, instytucji kredytowej, firmy inwestycyjnej, spółki zarządzającej lub zarządzającego z UE, o których mowa w pkt 2; jeżeli nie zachodzą okoliczności wymienione w pkt 1 i 2, zawiadomienie zawiera stosowne oświadczenie w tym zakresie.

W jakimkolwiek przypadku nie można także zapominać o elementach zawiadomienia wynikających z postanowień Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym banku krajowego.

Por. szerzej: H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25a–b p.b., Legalis/el.; A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25a–25b p.b., Lex/el.

⁶⁰ Por. szerzej: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 83 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.; zob. także: D. Leśniak, B. Wojno, *Nadzór nad obrotem...*, *op. cit.*, s. 32; por. także: Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r.; sygnatura: II GSK 8/06; Lex nr 202385.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym banku krajowego [Dz.U. 2010, Nr 161 poz. 1081].

możliwością skorzystania przez KNF z tego uprawnienia jest w szczególności fakt, że ciężar dowodu w rzeczonym postępowaniu spoczywa na KNF (*argumentum ex art. 7 w związku z art. 77 k.p.a.*). W powyższym kontekście celowe jest przypomnienie tego, że zgodnie z art. 7 w związku z art. 77 k.p.a. i w związku z art. 11 ust. 5 u.n.r.f., KNF zobowiązana jest do podejmowania wszelkich działań⁶² niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywatela, tak w przypadku wszelkich czynności podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego z urzędu, jak i na wniosek strony⁶³. Ponadto, niejako na pierwszy plan w tym zakresie należy wysunąć kwestię zobowiązania Komisji Nadzoru Finansowego do uwzględnienia oraz rozpatrzenia wszystkich okoliczności faktycznych związanych z daną sprawą administracyjną, co uzasadnione jest z perspektywy realizacji dyrektywy ustalenia rzeczywistego stanu sprawy w toku prowadzonego postępowania. Dodatkowo, uwzględnienie oraz rozpatrzenie wszystkich okoliczności faktycznych związanych ze sprawą administracyjną przez KNF ma skutkować prawidłowym zastosowaniem przepisów prawa materialnego w toku rozpatrywanej sprawy administracyjnej⁶⁴. Realizacja wskazanego zobowiązania wymagała przyznania Komisji uprawnienia do żądania przedstawienia jakichkolwiek dokumentów, przy założeniu, że dokumenty te stanowią w ocenie KNF materiał niezbędny w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy. Organ nadzoru nie jest zatem związany wyłącznie zakresem materiału dowodowego, opartego na podstawie prawnej z art. 25a–25b p.b., ale może ten materiał dowolnie rozszerzać⁶⁵. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia także treść preambuły do Dyrektywy 2007/44/WE. Prawodawca unijny *explicite* bowiem stwierdził, że w wykazie informacji wymaganych przez organ nadzoru powinny zostać wyszczególnione informacje, o których przedstawienie można wnioskować dla celów przeprowadzenia oceny, przy zachowaniu ścisłej zgodności z warunkami określonymi w Dyrektywie 2007/44/WE. Informacje te powinny być proporcjonalne i dostosowane do charakteru planowanego nabycia, w szczególności jeżeli potencjalny nabywca jest podmiotem nieregulowanym lub mającym siedzibę w państwie trzecim. Należy również przewidzieć możliwość zwrócenia się o mniej obszerne informacje w uzasadnionych przypadkach⁶⁶.

⁶² Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908C-CDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

⁶³ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r.; sygnatura: II OSK 3473/18; Legalis; Wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r.; sygnatura: II OSK 2505/18; Legalis; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2019 r.; sygnatura: I SA/GI 954/19; Legalis.

⁶⁴ Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r.; sygnatura: II OSK 2947/18; Legalis; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2018 r.; sygnatura: II SA/Lu 588/18; Legalis.

⁶⁵ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r.; sygnatura: II GSK 1006/11; Legalis.

⁶⁶ Por. także: E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności..., op. cit.*, komentarz do art. 86 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.

W tym miejscu warto podkreślić, że ustalenie stanu faktycznego dotyczącego danej sprawy administracyjnej przez organ nadzoru w praktyce jest oparte na dokumentach uzyskanych od strony postępowania, stosownie do zakresu przewidzianego w treści art. 25a–25b p.b. Za wyjątkowe należy uznać sytuacje, w których Komisja zobowiąże stronę postępowania do przedstawienia dodatkowych (w stosunku do wymienionych w treści art. 25a–25b p.b.) dokumentów w celu wykorzystania ich w toku ustalenia stanu faktycznego sprawy. Wyjątki, o których mowa w niniejszym akapicie, powinny odnosić się tylko i wyłącznie do takich stanów faktycznych, w których dokumenty oparte na podstawie prawnej z art. 25a–25b p.b. nie wystarczają do prawidłowego i kompletnego zidentyfikowania okoliczności występujących na kanwie konkretnego stanu faktycznego.

Z uwagi na wątpliwości, jakie budzi w praktyce obrotu, istotne z perspektywy omawianej tematyki jest także zagadnienie obniżenia standardu informacyjnego wobec nadzorowanych podmiotów działających na rynkach regulowanych, przyjęte w treści art. 25b ust. 2 p.b. W świetle tego przepisu podmiot zamierzający nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego będący instytucją nadzorowaną przez właściwy organ nadzoru nad rynkiem finansowym w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej, podlega łagodniejszym obowiązkom informacyjnym w postaci zwolnienia takiego podmiotu z obowiązku załączenia niektórych dokumentów do zawiadomienia o zamiarze nabycia akcji banku krajowego.

Zastosowana na gruncie art. 25b ust. 2 p.b. konstrukcja może być postrzegana jako kontrowersyjna w świetle konstytucyjnoprawnej zasady równości wszystkich wobec prawa. Niemniej jednak warto jednoznacznie opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym pojawiające się wątpliwości należy uznać za całkowicie nieuzasadnione⁶⁷. Elementem przesądzającym o przychyleniu się przez Autora niniejszej publikacji do zaprezentowanego poglądu jest zachodząca znacząca różnica pomiędzy podmiotem zamierzającym nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego niebędącym nadzorowaną instytucją finansową, a podmiotem zamierzającym nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego, który jednocześnie ma status nadzorowanej instytucji finansowej. Poddanie podmiotu będącego nadzorowaną instytucją finansową stałemu nadzorowi sprawowanemu przez właściwy organ nadzoru nad rynkiem finansowym w państwie macierzystym, pozwala bowiem na stosowanie wobec niego łagodniejszych wymogów informacyjnych. Stan taki umotywowany jest właśnie okolicznością, że podmiot ten objęty jest stałym nadzorem administracyjnoprawnym, co przekłada się na dysponowanie przez właściwy organ nadzoru znaczącą ilością informacji o bieżącym działaniu tego podmiotu i o osobach zajmujących stanowiska w organach tego podmiotu. Z tego powodu wyłączeniu podlega konieczność uzyskania informacji odnoszących się do tego obszaru w postępowaniu nakierowanym na ustalenie wpływu tego podmiotu na działalność danego banku krajowego.

⁶⁷ Tak też: H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25b p.b., Legalis/el.

Powyższe aspekty zostały ujęte *explicite* w treści motywu (8) preambuły do Dyrektywy 2007/44/WE. Zgodnie z brzmieniem preambuły, istotne w toku dokonywania oceny ostrożnościowej, w obszarze badania reputacji potencjalnego nabywcy, jest ustalenie, czy występują jakiekolwiek wątpliwości dotyczące rzetelności i kompetencji zawodowych tego nabywcy oraz, czy zaobserwowane wątpliwości są uzasadnione. Przykładowo, zidentyfikowane wątpliwości mogą dotyczyć przyszłych poczynañ inwestora mającego zamiar nabycia akcji banku, z uwagi na dotychczasową działalność gospodarczą prowadzoną przez ten podmiot. W przypadku podmiotów nieregulowanych i niepodlegających stałemu nadzorowi za szczególnie ważną należy uznać ocenę reputacji takiego nabywcy. W odniesieniu do potencjalnych nabywców, którzy otrzymali zgodę na prowadzenie działalności i podlegają nadzorowi właściwych organów na terenie Unii Europejskiej, przeprowadzenie postępowania związanego z zawiadomieniem KNF o zamiarze nabycia akcji oraz oceny ostrożnościowej odnoszącej się do tego podmiotu powinno podlegać znacznemu uproszczeniu.

Zawiadomienie, o którym mowa w art. 25–25e p.b., i załączniki do niego powinny być sporządzone w języku polskim⁶⁸. Ewentualnie, wskazane dokumenty mogą zostać przetłumaczone na język polski. Tłumaczenia wymienionych dokumentów na język polski może dokonać jedynie tłumacz przysięgły lub właściwy konsul RP⁶⁹. W przypadku zaś przedstawienia zagranicznych dokumentów, dokumenty te muszą być – jeszcze przed tłumaczeniem – odpowiednio zalegalizowane⁷⁰.

Pozostając w obszarze wymogów formalnych mających zastosowanie do instytucji zawiadomienia, o którym mowa w art. 25–25e p.b., szczególną uwagę warto zwrócić na rozwiązanie przewidziane w art. 25d p.b., zgodnie z którym prawodawca upoważnił KNF do złagodzenia obowiązku przedstawienia dokumentów i informacji. Wprowadzenie takiego przepisu miało na celu uniknięcie negatywnej sytuacji, w której różnice w porządkach normatywnych będą uniemożliwiały danemu podmiotowi nabycie znacznego pakietu akcji banku krajowego. Na mocy postanowień z art. 25d p.b. Komisja Nadzoru Finansowego może przyjąć oświadczenie wiedzy złożone przez zainteresowany podmiot w miejsce dokumentów. Wskazane jest w tym miejscu podkreślenie, że wyłączną przesłanką skorzystania przez KNF z uprawnienia przewidzianego w treści art. 25d p.b. jest wystąpienie uzasadnionego przypadku⁷¹. Prawodawca wskazuje przykładowo, że takim uzasadnionym

⁶⁸ Por. szerzej: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności..., op. cit.*, komentarz do art. 85 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁶⁹ Tłumaczem przysięgłym jest osoba fizyczna, o której mowa w art. 2 ustawy z 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego [Dz.U. 2004 Nr 273 poz. 2702 ze zm.]. Właściwym konsulem Rzeczypospolitej Polskiej jest konsul Rzeczypospolitej Polskiej w kraju, w którego języku urzędowym zostały sporządzone dokumenty, o których mowa w art. 25a–25b p.b.

⁷⁰ Legalizacji zagranicznych dokumentów dokonuje konsul Rzeczypospolitej Polskiej w kraju, w którym to uprawniony organ administracji publicznej wystawił dokumenty, o których mowa w art. 25a–25b p.b. Należy przy tym zastrzec to, że obowiązek legalizacji nie dotyczy dokumentów urzędowych wystawionych przez właściwe organy administracji publicznej w krajach, które związane są z Rzeczpospolitą Polską odpowiednią umową wyłączającą obowiązek dokonywania takiej legalizacji.

⁷¹ Por. szerzej: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności..., op. cit.*, komentarz do art. 86 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

przypadkiem będzie w szczególności sytuacja, w której prawo kraju właściwego nie przewiduje sporządzania wymaganych dokumentów.

W praktyce obrotu za uzasadniony przypadek można zakwalifikować sytuację, w której przedstawienie odpowiednich dokumentów byłoby niemożliwe, co może wynikać na przykład z braku procedury sporządzania wymaganych dokumentów przewidzianej w prawie kraju właściwego dla podmiotu zamierzającego nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego, jak również uzyskanie tych dokumentów wiązałoby się z poniesieniem niewspółmiernych kosztów lub znacznymi trudnościami. Nie można przy tym zapominać, że ocena dotycząca wystąpienia przyczyn uzasadniających złożenie oświadczenia wiedzy w miejsce dokumentu odbywa się oddzielnie dla każdego z wymaganych dokumentów. Wobec tego za nieuprawnione należy uznać stanowisko, zgodnie z którym wszystkie dokumenty podlegające przedstawieniu Komisji stosownie do brzmienia art. 25 i nast. p.b., mogłyby zostać zastąpione oświadczeniem wiedzy legitymowanego podmiotu. Uwzględniając incydentalny charakter konstrukcji, o której mowa w treści art. 25d p.b., należy przyjąć, że KNF, rozstrzygając w przedmiocie zwolnienia strony postępowania od obowiązku przekazania określonych elementów wymaganej dokumentacji, wydaje postanowienie. W przypadku zwolnienia danego podmiotu od obowiązku przedłożenia dokumentów z uwagi na ziszczenie się przesłanki z art. 25d p.b., strona postępowania zostanie równolegle zobowiązana do złożenia oświadczenia wiedzy, które powinno adresować informacje adekwatne do wymagań stawianych wobec odpowiednich dokumentów.

Poddając pod analizę zagadnienie zawiadomienia z art. 25–25b p.b., warto zwrócić uwagę również na instytucję z art. 25e p.b.⁷² Stosownie do brzmienia tego przepisu, podmiot składający zawiadomienie, który posiada miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu (osoba fizyczna) albo siedziby (inny podmiot prawa niż osoba fizyczna) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE, jest zobowiązany do ustanowienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w toku postępowania w przedmiocie zgłoszenia przez KNF sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego, pełnomocnika do doręczeń.

Obowiązek ustanowienia pełnomocnika posiadającego adres do doręczeń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej realizowany jest pod rygorem pozostawienia pism w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Skutkiem przeprowadzenia analizy relacji pomiędzy obowiązkiem, o którym mowa w art. 40 § 4 k.p.a., a obowiązkiem wynikającym z art. 25e ust. 1 p.b. jest stwierdzenie⁷³, że drugi ze wskazanych obowiązków wyłącza realizację pierwszego. Warto też uwydatnić niejako, że ustanowienie pełnomocnika w toku postępowania, prowadzonego na podstawie przepisów z art. 25 i nast. p.b., nie absorbuje bynajmniej obowiązku z art. 25e ust. 1 p.b. odnośnie do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń. W tym zakresie obowiązek

⁷² *Ibidem*, komentarz do art. 87 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁷³ Por. także: G. Sikorski, *Prawo bankowe...*, op. cit., komentarz do art. 25e p.b., Legalis/el.; zob. także: E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności...*, op. cit., komentarz do art. 87 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.

zawarty w art. 25e ust. 1 p.b. różni się od przyjętego na gruncie klasycznego postępowania jurysdykcyjnego rozwiązania, stanowiącego przedmiot regulacji zawartej przede wszystkim w treści Działu II k.p.a. Oznacza to, że w toku postępowania w przedmiocie zgłoszenia przez KNF ewentualnego sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, w przypadku wystąpienia z zawiadomieniem przez podmiot określony w treści art. 25e ust. 1 p.b., pełnomocnik do doręczeń musi zostać ustanowiony w sposób autonomiczny.

Przekładając powyższe rozważania na grunt praktyczny, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że podmiot składający zawiadomienie oraz posiadający miejsce zamieszkania lub siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej może ustanowić tylko pełnomocnika do doręczeń, jak również może ustanowić osobno pełnomocnika i pełnomocnika do doręczeń. Alternatywnie, co należy uznać za przypadek najczęściej występujący w praktyce obrotu, podmiot ten może ustanowić jednocześnie tę samą osobę fizyczną pełnomocnikiem oraz pełnomocnikiem do doręczeń. Warto podkreślić, że każdy z wyznaczonych pełnomocników do doręczeń musi mieć miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie, w przypadku ziszczenia się przesłanki, o której mowa w art. 25e ust. 1 p.b., ustanowienie pełnomocnika do doręczeń ma charakter obligatoryjny, a samo udzielenie pełnomocnictwa do doręczeń musi być dokonane w sposób wyraźny, bezpośredni i wprost.

W sytuacji ustanowienia kilku pełnomocników do doręczeń przez podmiot składający zawiadomienie z art. 25 i nast. p.b. stosuje się odpowiednio normę z art. 40 § 2 k.p.a. Oznacza to, że pisma, w przypadku ustanowienia kilku pełnomocników do doręczeń, doręcza się wyłącznie jednemu z nich. W pierwszej kolejności, pełnomocnik ten powinien zostać wskazany przez stronę. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której strona postępowania nie skorzysta z tego uprawnienia, co aktualizuje obowiązek po stronie Komisji do dokonania wyboru pełnomocnika, któremu faktycznie doręczać będzie korespondencję, z grupy pozostałych ustanowionych w sprawie pełnomocników do doręczeń. W odniesieniu do kwestii doręczania pism pełnomocnikowi do doręczeń odpowiednio stosuje się normy z art. 42–47 k.p.a. Wobec tego, należy wskazać, że skutecznie doręczane będą pisma kierowane do strony postępowania w przypadku doręczenia ich pełnomocnikowi do doręczeń (doręczenie będzie prawnie skuteczne). Za datę doręczenia pisma stronie należy wobec tego uznać dzień doręczenia pisma do rąk pełnomocnika do doręczeń lub – w sytuacji doręczenia zastępczego – dzień doręczenia zastępczego. Doręczenie pisma pełnomocnikowi do doręczeń odbywa się za potwierdzeniem odbioru (por. szerzej: art. 46–47 k.p.a.). Datą doręczenia pisma, w sytuacji braku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń, jest dzień jego złożenia w aktach sprawy. Skutkuje to uznaniem, że od tego dnia pismo zostało skutecznie doręczone adresatowi. Stosownie do brzmienia art. 41 k.p.a., pełnomocnik do doręczeń zobowiązany jest do informowania KNF o każdej zmianie adresu zamieszkania zaistniałej w czasie postępowania. W sytuacji braku ustanowienia pełnomocnika, o którym mowa w art. 25e ust. 1 p.b., pisma kierowane do podmiotu, który wystąpił z zawiadomieniem (opisywany stan nie znajduje zastosowania do decyzji kończącej postępowanie w przed-

miocie zawiadomienia) pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, przy czym za datę skutecznego doręczenia przyjmuje się dzień ich złożenia w aktach.

Za swego rodzaju dopełnienie obowiązków wskazanych w art. 25a–25g p.b., spoczywających na podmiocie zamierzającym nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego, należy uznać zobowiązanie przewidziane w treści art. 25p p.b.⁷⁴, na mocy którego prawodawca nakłożył obowiązki informacyjne na podmiot posiadający znaczny pakiet akcji banku krajowego, który zamierza zbyć bezpośrednio lub pośrednio akcje tego banku krajowego lub prawa z tych akcji. Podmiot zbywający akcje banku krajowego zobligowany jest – w określonych przypadkach – informować o swoim zamiarze KNF, natomiast w odniesieniu do każdej dokonanej transakcji zbycia akcji banku krajowego, sprzedawca obligatoryjnie musi poinformować o tym bank, którego akcji dotyczyła przeprowadzona transakcja. Co więcej, za specyficzne dopełnienie obowiązku z art. 25–25g p.b. można uznać obowiązek wskazany w treści art. 25o p.b., zgodnie z którym na podmiot nabywający albo obejmujący akcje lub prawa z akcji lub stający się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego został nałożony obowiązek informacyjny dotyczący informowania tego banku krajowego o tym zdarzeniu (co będzie odbywało się w formie pisemnej *ad probationem*). Obowiązek informacyjny podlega niezwłocznej realizacji.

Zobowiązanie przewidziane w treści art. 25 ust. 1 p.b., skorelowane z obowiązkami informacyjnymi wynikającymi z treści art. 25o p.b., art. 25p p.b., a także art. 25r p.b., należy uznać za kompleksowe rozwiązanie gwarantujące KNF pełną kontrolę nad przepływami kapitałowymi zachodzącymi w obrębie banku krajowego. Należy wskazać, że realizacja przez podmioty zobowiązane poszczególnych obowiązków wynikających z wymienionych powyżej przepisów umożliwia Komisji zgromadzenie pełnej wiedzy dotyczącej konkretnej transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego. W przypadku realizacji takiej transakcji, KNF na podstawie art. 25p p.b. otrzymuje informacje o zamiarze zbycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, w świetle art. 25 ust. 1 p.b. uzyskuje informacje o nabywcy, natomiast zgodnie z brzmieniem art. 25o p.b. oraz w przypadku ziszczenia się sytuacji przewidzianej w treści art. 25r p.b. KNF uzyskuje informacje o dojściu transakcji do skutku. Wobec powyższego należy podkreślić, że gwarancją zupełności instytucji kontroli przepływów kapitałowych przez KNF zachodzących w obrębie banku krajowego jest koincydencja i współrealizacja wskazanych wyżej obowiązków informacyjnych nałożonych na podmioty biorące udział w danej transakcji nabycia akcji banku krajowego.

Obowiązek informacyjny, o którym mowa w treści art. 25p ust. 1 p.b., odnosi się do dwóch sytuacji. W pierwszej kolejności, obowiązek informacyjny z art. 25p ust. 1 p.b. aktualizuje się w sytuacji, w której podmiot zamierza zbyć bezpośrednio lub pośrednio akcje lub prawa z akcji banku krajowego w takiej liczbie, że w wyniku

⁷⁴ Por. szerzej: A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, op. cit., komentarz do art. 25o–25r p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, op. cit., komentarz do art. 25o–25r p.b., Lex/el.; P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności...*, op. cit., komentarz do art. 99–100 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

zbycia tych akcji lub praw z akcji jego udział w ogólnej liczbie głosów na walnym zgromadzeniu lub w kapitale zakładowym spadłby odpowiednio: poniżej 10%, 20%, jednej trzeciej, 50%. Po drugie, obowiązek ten materializuje się w sytuacji, gdy podmiot zamierza zbyć bezpośrednio lub pośrednio pakiet akcji banku krajowego uprawniający do wykonywania ponad 10% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu. Swego rodzaju spoiwem łączącym obie sytuacje jest okoliczność, że na skutek zbycia akcji lub praw z akcji danego banku krajowego istotnej zmiany ulegnie struktura akcjonariatu banku krajowego. Kluczowe zmiany w obszarze rozkładu głosów na walnym zgromadzeniu spółki, wynikające zarówno z zejścia przez doczasowego znaczącego akcjonariusza z wymienionych powyżej progów, jak i utraty statusu podmiotu dominującego, ma fundamentalne przełożenie na kwestię prawidłowego funkcjonowania banku krajowego.

Rozwijając powyżej poczynione rozważania, warto zwrócić uwagę Czytelnika na fakt, że obowiązek informacyjny wynikający z art. 25p ust. 1 p.b. dotyczy wyłącznie skonkretyzowanego zamiaru, tj. zamiaru, który najprawdopodobniej zostanie zmaterializowany. *A contrario* obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 25p ust. 1 p.b., nie dotyczy zamiaru niedookreślonego, wobec którego prawdopodobieństwo jego realizacji jest marginalne. Obowiązek informacyjny podlega realizacji przez podmiot zbywający akcje banku krajowego jeszcze przed momentem wybrania potencjalnego nabywcy znacznego pakietu akcji banku krajowego (albo też jeszcze przed dokonaniem transakcji redystrybucyjnej znacznego pakietu akcji tego banku krajowego). Istotą przedmiotowego obowiązku jest bowiem przede wszystkim poinformowanie organu nadzoru o zamiarze zbycia znacznego pakietu akcji. Jednocześnie, realizacja tego obowiązku ma na celu umożliwienie KNF wywierania pośredniego wpływu na wybór nabywcy znacznego pakietu akcji banku krajowego tak, aby nabywca posiadał przymioty gwarantujące realizację wymogu prawidłowego, stabilnego i bezpiecznego funkcjonowania tego banku krajowego.

Obowiązek, o którym mowa w treści art. 25p ust. 1 p.b., powinien być realizowany przy okazji każdej transakcji zbycia akcji lub praw z akcji banku krajowego, o której jest mowa w tym przepisie. Należy wskazać, że w praktyce podmiot zamierzający zbyć akcje powinien wystosować odpowiednie zawiadomienie do KNF, w którego treści zawrze informacje o swoim zamiarze, jak i skutkach jego realizacji (tj. skutkach, o których mowa w art. 25p ust. 1 pkt 1 i 2 p.b.).

Na gruncie art. 25p ust. 1 p.b. konkretyzacji ulegają dwie wątpliwości. Pierwszą problematyczną kwestią jest określenie, czy obowiązek przewidziany w treści art. 25p ust. 1 p.b. dotyczy każdego z akcjonariuszy banku krajowego, czy też wyłącznie akcjonariusza, o którym mowa w art. 25p ust. 1 p.b. Drugim aspektem, wokół którego powstają wątpliwości związane z interpretacją art. 25p ust. 1 p.b., jest rozstrzygnięcie, czy podmiot – na którym spoczywa obowiązek informacyjny z art. 25p ust. 1 p.b. – zobligowany jest informować bank krajowy o każdym zbyciu akcji lub praw z akcji tego banku krajowego, czy też wyłącznie o takich zbyciach, które skutkują alternatywnie tym, że udział tego podmiotu w ogólnej liczbie głosów na walnym zgromadzeniu lub w kapitale zakładowym tego banku krajowego spadnie: poniżej 10%, 20%, jednej

trzeciej, 50%, lub tym, że w rezultacie przeprowadzonej transakcji podmiot dokona zbycia pakietu akcji banku krajowego uprawniającego do wykonywania ponad 10% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu. W odniesieniu do obu wskazanych przypadków należy przychylić się do drugiego z zaprezentowanych stanowisk, co jednocześnie oznacza przyjęcie wąskiego ujęcia obowiązku informacyjnego.

Przyjęcie wąskiego ujęcia obowiązku informacyjnego uzasadnione jest z perspektywy następujących argumentów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że informacja o zbyciu przez jednego akcjonariusza niewielkiego pakietu akcji nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia bezpieczeństwa i pewności obrotu instrumentami finansowymi, jak również pozostaje irrelevantna dla prawidłowego działania banku krajowego. Po drugie, za przyjęciem wyżej wskazanego stanowiska przemawia argument ekonomiczny w postaci optymalizacji kosztów związanych z prowadzoną działalnością – nie można bowiem zapominać, że realizacja każdego obowiązku informacyjnego jest nieodłącznie powiązana z kosztami, które obciążają zarówno podmiot zawiadamiający, jak podmiot informowany. Argumentem potwierdzającym przyjętą interpretację wykonywania obowiązku z art. 25p ust. 1 p.b. – co ma szczególne znaczenie w przypadku banków krajowych, których akcje notowane są w obrocie na rynku zorganizowanym – jest również aspekt praktyczny przejawiający się w tym, że w przypadku masowego obrotu akcjami realizacja obowiązku z art. 25p ust. 1 p.b. byłaby co najmniej utrudniona, o ile w ogóle możliwa (w szczególności w przypadku tzw. transakcji *intraday’owych*).

W praktyce podmiot, który dokonał zbycia akcji banku krajowego, powinien wystosować do Komisji Nadzoru Finansowego oraz tego banku krajowego odpowiednie zawiadomienie, w którego treści zawrze informacje o dokonanym zbyciu akcji i skutkach tego zbycia (tj. skutkach wskazanych w treści art. 25p ust. 1 pkt 1 i 2 p.b.).

Podsumowanie

Przeprowadzona pierwsza część analizy problemów prawnych, powstających niejako w toku przeprowadzania transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych, prowadzi do sformułowania następującej konkluzji. Mechanizm nadzoru nad nabywaniem znacznych pakietów akcji banku stanowi skuteczny i efektywny instrument zabezpieczający to, że wpływu na funkcjonowanie banku nie uzyskają podmioty, które nie dają rękoi jego prawidłowego, bezpiecznego i stabilnego funkcjonowania. Mechanizm ten może być w rezultacie z powodzeniem postrzegany jako efektywne uzupełnienie tzw. nadzoru wstępnego nad działalnością banku, w tym w szczególności procesu udzielania przez Komisję Nadzoru Finansowego zezwolenia.

Warto jednocześnie wskazać, że mechanizm ten nie jest związany ze zbytnim obciążeniem dla stron transakcji zbycia/nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, a tym samym w jakimkolwiek przypadku nie powinien być postrzegany jako element składowy ekonomicznej bariery wejścia do akcjonariatu banku krajowego.

Tym samym z powodzeniem mogę wskazać, iż mechanizm ten stanowi gwarancję, że decydujący wpływ na funkcjonowanie banku będą mieli wyłącznie akcjonariusze dający rękojmię prawidłowego i stabilnego jego funkcjonowania oraz należytego uwzględnienia, w toku prowadzonej przez bank krajowy działalności, interesów klientów tego banku krajowego, co przekłada się na znaczącą minimalizację ryzyka wystąpienia naruszenia interesów tych podmiotów oraz minimalizację ryzyka upadłości banku, co z kolei znacznie wpływa na redukcję, istotnego z perspektywy stabilności rynku finansowego, ryzyka systemowego.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Blicharz R., *Środki reglamentacyjne Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

Bukowska E. [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.

Kapijas M. [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*. Tom I. Art. 1–157, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Kocowski T., *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny*, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

Kosiński H. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Mroczkowski R. [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, R. Mroczkowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, praca doktorska przygotowana pod kierunkiem Prof. dr. hab. Jacka Jagielskiego, WPiA Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, niepubl.

Sikorski G., *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Smykla B., *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999.

Stahl M., *Koncepcja milczenia jako prawnej formy działania administracji publicznej*, [w:] *System Prawa administracyjnego*. Tom 5. *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), (A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Stankiewicz R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Wajda P. [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018.

Wajda P. [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Wajda, M. Szczepańska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Wróbel A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo”, Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, 2010, nr 3.

Czerniawski R., *Nadzór KNF nad nabywaniem znacznych pakietów akcji banku – części I do IV*, Lex/el.

Dudzik S., *„Zgody szczególne” na dokonanie koncentracji (wybrane zagadnienia)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, nr 7.

Dyl M., *Znaczne pakiety akcji a nabywanie akcji własnych przez spółki publiczne*, „Przegląd Prawa Handlowego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, nr 1.

Giliker P., *The Transposition of the Consumer Rights Directive into UK Law: Implementing a Maximum Harmization Directive*, „European Review of Private Law”, Kluwer Law International, 2015, no. 1.

Kmieciak Z., *Koncepcja interesu prawnego w sprawach udzielania na wniosek banków zezwoleń na wykonywanie prawa głosu z akcji*, „Przegląd Prawa Handlowego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, nr 6.

Kunkiel-Kryńska A., *Granice swobody implementacyjnej – komentarz do Wyroku C-183/00*, „Europejski Przegląd Sądowy”, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Lata N.A., *The impact of the Terminology of the European Directives on Consumer Rights on the Spanish Law: The Construction of a New Legal Language*, „European Review of Private Law 20”, Kluwer Law International, 2012, no. 5–6.

Leśniak D., Wojno B., *Nadzór nad obrotem znaczącymi udziałami w instytucjach finansowych na przykładzie rynku ubezpieczeniowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, Rzecznik Finansowy i Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej, Wydawnictwo TiO, Warszawa 2014, nr 1.

Leśniak D., Wojno B., *Reglamentacja obrotu znaczącymi udziałami w bankach po nowelizacji prawa bankowego*, „Monitor Prawa Bankowego”, Instytut Szkoleń Prawa Bankowego, 2011, nr 3.

Nowicki D., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r.

Pawełczyk M., Tałaj R., *Statutowe obowiązki informacyjne nabywcy akcji a wykonywanie prawa głosu przez akcjonariusza*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, nr 3.

Pietrzak P., *Publicznoprawne aspekty transakcji M and A*, „Monitor Prawniczy”, C.H. Beck, Warszawa 2020, nr 3.

Piotrowska A., Mikuła A., *Ograniczenia w rozporządzaniu akcjami*, „Prawo Spółek”, Infor Expert, 2006, nr 5.

Spyra M., *Reglamentacja nabywania akcji banków – analiza art. 25–28 ustawy Prawo bankowe*, „Prawo Bankowe”, 2000, nr 7–8.

Dokumenty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 [Dz.U. UE L 2013 Nr 176, s. 1].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE [Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 173, s. 1].

Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego [Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, s. 1].

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256].

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.].

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim [Dz.U. 2019 poz. 1810 ze zm.].

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi [Dz.U. 2020 poz. 89.].

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi [Dz.U. 2020 poz. 95 ze zm.].

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego [Dz.U. 2004 Nr 273 poz. 2702 ze zm.].

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych [Dz.U. 2019 poz. 623 ze zm.].

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz.U. 2020 poz. 180 ze zm.].

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym banku krajowego [Dz.U. 2010 Nr 161 poz. 1081].

Materiały internetowe

Wyrok NSA z dnia 13 maja 1999; sygnatura: II SA 161/99; Lex nr 46259 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r.; sygnatura: III SA 1876/99; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83FEBF2560> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 25 września 2001 r.; sygnatura: III SA 3330/00; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2005 r.; sygnatura: II OSK 257/05; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r.; sygnatura: II GSK 8/06; Lex nr 202385 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 25 marca 2009 r.; sygnatura: II GSK 830/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7828308096> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r.; sygnatura: II GSK 704/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r.; sygnatura: II GSK 1006/11; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2015 r.; sygnatura: II GSK 450/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76560CCD8F> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r.; sygnatura: II OSK 2505/18; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r.; sygnatura: II OSK 3473/18; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r.; sygnatura: II OSK 2947/18; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2006 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1155/06; Lex nr 298127 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2007 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1040/06; Lex nr 317425 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r.; sygnatura: III SA 1876/99. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83FEBF2560> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r.; sygnatura: VI SA/WA 301/08; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; w <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2018 r.; sygnatura: II SA/Lu 588/18; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2019 r.; sygnatura: I SA/Gl 954/19; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Miscellanea

DOI: 10.26354/bb.5.3.80.2020

Marcin Idzik*

ORCID: 0000-0002-7632-2941

marcin_idzik@sggw.pl

Jacek Gieorgica**

ORCID: 0000-0002-9196-5195

jacek.gieorgica@zbp.pl

Reputacja sektora bankowego 2020 – kluczowe wyniki i wnioski z badania

Streszczenie

Celem opracowania jest pokazanie kluczowych wymiarów oceny sektora bankowego w świetle przeprowadzonych badań w ramach cyklicznego projektu „Reputacja sektora bankowego” oraz istotnych zależności pomiędzy reputacją oraz szeregiem czynników towarzyszących różnym poziomom jej oceny. Badania empiryczne wykonano na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie $N = 1000$ mieszkańców Polski. Wywiady realizowano metodą CAPI w lutym 2020 r. Większość społeczeństwa ocenia, że banki w Polsce mają dobrą reputację, istnieje jednak frakcja, która ocenia ją negatywnie. Ogólny poziom wskaźnika reputacji plasuje banki w obszarze reputacji dobrej drugi rok z rzędu. Czynniki dobrej reputacji zdecydowanie dominują nad czynnikami złej reputacji. Banki ograniczyły skalę negatywnych incydentów bezpośrednich, spadła też ekspozycja na informacje negatywne pod ich adresem, jednak poziom satysfakcji z usług uległ osłabieniu. Bezpośrednie doświadczenia klientów z bankami istotnie podnoszą poziom ich oceny w społeczeństwie.

Słowa kluczowe: banki, reputacja, zaufanie.

JEL: G41, M31, M52, E71, G10

* Marcin Idzik – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych.

** Jacek Gieorgica – Związek Banków Polskich.

Reputation of the Banking Sector in 2020: Key Results and Conclusions

Abstract

The aim of this paper is to present the main results of the recent "Banking Reputation" study, as well as significant correlations that accompany various levels of reputation score. Empirical research was carried out on a nationwide representative sample of $N = 1000$ inhabitants of Poland. Interviews were conducted using the CAPI method in February 2020. According to the majority of the population in Poland banks have a good reputation, although there is a fraction which states otherwise. The general reputation index places the banking sector in the area of good reputation second year in a row. Last year banks in Poland managed to limit the quantity of their customers' negative experiences. Perceived bad publicity was also lower than a year before, however, the level of customers' satisfaction also decreased. It is argued that direct customers' experience with banks positively influences their reputation score.

Key words: banks, reputation, trust.

Wstęp

Współczesna bankowość jest swego rodzaju wielką umową społeczną pomiędzy wszystkimi uczestnikami systemu: instytucjami finansowymi, ich klientami i akcjonariuszami, pracownikami oraz regulatorami rynku. Aby system ten mógł działać w sposób stabilny i bezpieczny, potrzebny jest zestaw reguł normujących działalność funkcjonujących na nim podmiotów, instytucje kontrolujące i gwarantujące ich przestrzeganie, uczestnicy rynku, postępujący zgodnie z tymi ustaleniami oraz, co niezmiernie istotne – przekonanie klientów, że wszystkie elementy tej umowy społecznej funkcjonują zgodnie z intencją i w sposób zapewniający przestrzeganie reguł.

Wiarę w to, że banki działają na podstawie z góry ustalonych reguł prawa oraz w interesie swoich interesariuszy, można sprowadzić do pojęcia zaufania lub w szerszym ujęciu reputacji, jaką mają one wśród swoich klientów. Reputacja sektora bankowego jest przedmiotem nieustannego zainteresowania i troski samorządu bankowego. Dlatego właśnie Związek Banków Polskich wraz z instytutem badawczym KANTAR oraz partnerami – Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, Krajową Izbą Rozliczeniową oraz Programem Analityczno-Badawczym Warszawskiego Instytutu Bankowości – rokrocznie monitoruje tę sferę relacji pomiędzy uczestnikami systemu bankowego, prowadząc cykliczne badania opinii publicznej w zakresie postrzegania banków w społeczeństwie. Zaprezentowane w opracowaniu wyniki stanowią część rezultatów tego projektu.

Indywidualni klienci banków to w dużej mierze podmioty nieprofesjonalne, rzadko kiedy dysponujące wiedzą niezbędną do profesjonalnej oceny, czy system faktycznie opiera się na właściwych fundamentach i czy w ostateczności ich pieniądze są w tym systemie bezpieczne. Zdecydowana większość (83%) polskiego społeczeństwa ocenia, że pieniądze klientów zdeponowane w bankach są bezpieczne, a 80%

jest zdania, że banki mają stabilną sytuację finansową. W przekonaniu 89% konsumentów nie podejmują oni żadnego lub podejmują mały poziom ryzyka korzystając z usług bankowych, w tym lokując pieniądze w bankach.

Jednak konsumenci rzadko zadają sobie trud, by osobiście szukać odpowiedzi na pytanie o źródła bezpieczeństwa, stabilności i przewidywalności systemu bankowego. Zaledwie 7% polskiego społeczeństwa deklaruje dużą lub bardzo dużą wiedzę o bankach i usługach finansowych, a 67% nie widzi potrzeby podnoszenia swojej wiedzy na ten temat¹. Zamiast tego w swoich ocenach wobec sektora bankowego klienci w dużej mierze opierają się na własnych indywidualnych doświadczeniach, opiniach innych osób i ogólnych przekonaniach normatywnych, co w dużym uproszczeniu sprowadza się do oceny instytucji bankowych w wymiarze reputacyjnym. Im lepsza ocena, tym – teoretycznie – bardziej stabilny system, i konsekwentnie, im niższa ocena kształtu doświadczeń, poglądów i osądów względem banków, tym gorszy efekt może występować w wymiarze społecznej percepcji stabilności banków.

Reputację banku można interpretować także w szerszym kontekście, tzw. kapitału relacyjnego. M. Marcinkowska kapitał relacyjny banku definiuje jako: „element jego kapitału intelektualnego tworzony poprzez relacje banku z interesariuszami, przy wykorzystaniu kapitału ludzkiego i społecznego, wymagający także zaangażowania kapitału finansowego i strukturalnego banku”². Jest to zatem ogół relacji i powiązań banku z jego interesariuszami opierających się na wzajemnym zaufaniu. Kapitał relacyjny jest efektem współzależności i wzajemnego oddziaływania podmiotów powiązanych relacjami. Budowa trwałych więzi i stworzenie kapitału relacyjnego opiera się na wzajemnej uczciwości i odpowiedzialności, czyli podstawach reputacji przedsiębiorstwa.

M. Marcinkowska uzasadnia, że w szerokim ujęciu kapitał relacyjny obejmuje relacje ze wszystkimi zidentyfikowanymi interesariuszami, z którymi bank ma powiązania, czyli przede wszystkim: relacje banku ze społeczeństwem, klientami, instytucjami sieci bezpieczeństwa, pracownikami i kierownictwem, partnerami, kooperantami i kontrahentami oraz konkurentami, państwem, a także innymi grupami interesów, które bank uznaje za znaczące. Podkreśla jednocześnie, że najsukcesowniejszym sposobem kontroli relacji jest zaufanie oraz reputacja. Zaufanie jest kluczowym elementem kształtowania kapitału relacyjnego. Jest ono niezbędne do nawiązania relacji i ich rozwijania – co podkreśla z kolei P. Paszko³.

Problematyka reputacji i jej związku z pozycją rynkową podmiotów jest aktualnym zagadnieniem podnoszonym przez wielu autorów⁴. Dlatego postrzeganie ban-

¹ M. Idzik, J. Georgica, *Reputacja sektora bankowego w Polsce – wnioski z badania w 2019 roku*, „Bezpieczny Bank” 2019, nr 3(76).

² M. Marcinkowska, *Kapitał relacyjny banku*, t. 1–3, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

³ P. Paszko, *Czynniki tworzenia kapitału relacji*, [w:] *Prywatyzacja i efektywne finansowanie przedsiębiorstw*, J. Duraj (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

⁴ Między innymi: M.A. Fernández-Gámez, A.M. Gil-Corral, F. Galán-Valdivieso, *Corporate Reputation and Market Value: Evidence with Generalized Regression Neural Networks*, Expert Systems With Applications, 46, 2016; A. Blajer-Gołębiowska, M. Kos, *Investors are More Sensitive to Information About Fi-*

ków przez ich klientów i monitoring tego zjawiska w sposób umożliwiający ocenę zmian, stanowi istotny punkt odniesienia dla oceny działalności systemu bankowego i poszczególnych jego elementów oraz formułowania rekomendacji w zakresie niezbędnych korekt.

Badania w obszarze społecznego postrzegania banków i analiza zmian zachodzących w kluczowych wymiarach ich oceny nabiera szczególnie wielkiej wagi w niespokojnych czasach. Sektor bankowy jest bardzo wrażliwy na wahania nastrojów społecznych, a w szczególności na zjawisko zwane samospełniającą się przepowiednią. Z drugiej strony, jego stabilne działanie jest niezbędne do przezwyciężania trudności w sferze gospodarczej w czasach, w których normalne funkcjonowanie gospodarki jest w jakiś sposób zakłócone. Wspomniana już wiara w system i zaufanie do umowy społecznej ze strony konsumentów mają w tym przypadku niebagatelne znaczenie. Aktualna diagnoza postrzegania branży bankowej w polskim społeczeństwie została opracowana na krótko przed eskalacją epidemii Covid-19, której skutki dla gospodarki i realiów życia społecznego są na dziś trudne do przewidzenia. Pewne jest jednak, że wysoki poziom zaufania do systemu bankowego, jego stabilność i przewidywalność, mogą być trudnym do przecenienia czynnikiem, mającym pozytywny wpływ na przebieg spowolnienia gospodarczego, oczekiwanego w czasie pandemii.

1. Metodyka badań

Podobnie jak w przypadku poprzedniego tekstu w zakresie oceny reputacji sektora bankowego publikowanego na łamach „Bezpiecznego Banku” (nr 3 (76) 2019), celem niniejszego artykułu jest przedstawienie społecznej oceny reputacji i wizerunku banków w świetle wyników badania „Reputacja sektora bankowego” – na podstawie edycji realizowanej w 2020 roku⁵ – oraz pokazanie głównych rezultatów i wniosków z analizy materiału badawczego. Badanie zostało zrealizowane na zlecenie Związku Banków Polskich przez instytut KANTAR, a autorzy niniejszego artykułu są jednocześnie autorami badania i raportu z jego wyników. Badania wizerunkowe w zakresie społecznej percepcji banków działających w Polsce realizowane są na zlecenie Związku Banków Polskich nieprzerwanie od 2007 roku. Są to typowe badania ilościowe w zakresie oceny całej branży bankowej, których celem jest monitoring opinii na temat banków w społeczeństwie – przede wszystkim zaufania, a od 2011 r. także reputacji, według metodologii TRI*M.

nancial Rather than Ethical Reputation of a Company: Evidence from an Experimental Study, „Economics and Sociology” 2016, 9(1); M. Marcinkowska, *Kapitał...*, op. cit.; K.T. Smith, M. Smith, K. Wang, *Does Corporate Reputation Translate into Higher Market Value?*, „Journal of Strategic Management” 2010, 18(3); S. Brammer, C. Brooks, S. Pavelin, *Corporate Reputation and Stock Returns: Are Good Firms Good for Investors?* ICMA Center Discussion Papers in Finance 2006; C. Rose, S. Thomsen, *The Impact of Corporate Reputation on Performance*, „European Management Journal” 2004, 22(2).

⁵ *Reputacja Polskiego sektora bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2020.

Metodologia TRI*M jest autorską techniką stosowaną do pomiarów satysfakcji i reputacji, opracowaną przez globalną agencję badawczą TNS (dziś KANTAR). Metodologia pomiaru reputacji TRI*M opiera się na 5 głównych wskaźnikach w obszarze: a) oceny ogólnej, b) oceny jakości produktów i usług, c) sympatii (przychylności emocjonalnej), d) postrzegania sukcesu (wyników finansowych) oraz e) deklarowanego zaufania. Odpowiedzi na pytania w każdym obszarze udzielane są na pięciostopniowej skali, a na ich podstawie obliczany jest jeden, syntetyczny, punktowy wskaźnik oceny reputacji. Wartości skali obejmują przedział od -66 punktów, oznaczających skrajnie złą reputację, do maksymalnej wartości 126 punktów, oznaczającej reputację doskonałą. Reputacja określana jako przeciętna mieści się w przedziale 22–46 punktów. Oprócz pomiaru reputacji banków z wykorzystaniem skali TRI*M, w badaniu w kontekście porównawczym zadawane są pytania o reputację innych podmiotów rynku finansowego lub świadczących usługi masowe w podobnej skali: SKOK-ów, firm pożyczkowych, ubezpieczycieli oraz firm telekomunikacyjnych. Oprócz tego w badaniu wykorzystywane są pytania służące pomiarowi zaufania do banków w kontekście innych instytucji rynku finansowego oraz standardowe narzędzia diagnostyczne, tj. oceny stwierdzeń, PGI (*performance gap indicators*), pytania kontekstowe oraz pytania segmentujące umożliwiające identyfikację respondentów nie tylko w wymiarze socjodemograficznym, ale także, do pewnego stopnia, behawioralnym.

Badania każdorazowo przeprowadzane są na losowej grupie Polek i Polaków w wieku 15+, spełniającej kryteria reprezentatywności dla społeczeństwa ze względu na płeć, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania. Liczebność próby badawczej w każdym roku wynosi nieco ponad 1000 osób. Wywiady realizowane są metodą CAPI (*computer assisted personal interview*). W 2020 r. badania przeprowadzono między 17 lutego – 2 marca, niemalże w przeddzień eskalacji epidemii koronawirusa COVID-19 w Polsce i wprowadzenia obostrzeń w zakresie przemieszczania się.

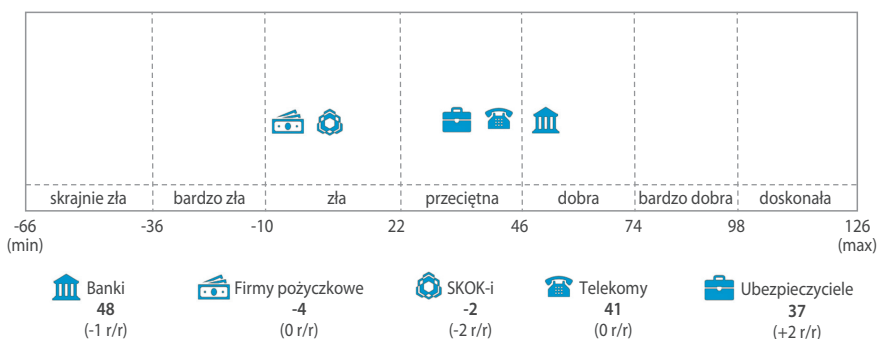
Poprzednie edycje badania ujawniły istotne zależności związane z osobistymi doświadczeniami klientów z bankami a ocenami reputacji. Badanie realizowane w roku 2020 zostało ukierunkowane na weryfikację i pogłębioną analizę tych zależności, z uwzględnieniem dodatkowego modułu obejmującego pytania na temat korzystania z typowych produktów bankowych i oceny doświadczeń z tym związanych.

Badanie zrealizowane w 2020 roku zostało przeprowadzone przed rozpoczęciem pandemii COVID-19 w Polsce, i z tego względu stanowi wartościowy punkt odniesienia dla kolejnych pomiarów, które będą już uwzględniać wiele zmian spowodowanych przez rozwój epidemii i jej wpływ na realia społeczno-gospodarcze. Interpretując wyniki tegorocznych pomiarów, trzeba mieć na względzie, że mamy do czynienia ze stosunkowo niezaburzonym przez konsekwencje pandemii obrazem postrzegania sektora bankowego, który jest aktualny na określony moment w czasie – luty 2020 r. Obraz ten pokazuje zmiany, jakie dokonały się w kluczowych wymiarach postrzegania sektora bankowego w ciągu poprzedzającego roku i stanowi punkt wyjścia dla kolejnych analiz w obszarze reputacyjnym i wizerunkowym sektora bankowego w Polsce.

2. Główne obserwacje z badania

Zgodnie z tegorocznymi obserwacjami, reputacja banków mierzona indeksem TRI*M utrzymała się w przedziale 46–74 punktów, a więc w obszarze, w którym określamy ją jako dobrą. Na skali ogólnej banki osiągnęły poziom 48 punktów – o jeden punkt mniej niż w pomiarze ubiegłorocznym, pozostając jednak najwyżej ocenianą pod względem reputacyjnym branżą na tle firm ubezpieczeniowych (37 pkt.), telekomunikacyjnych (41 pkt.), spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (-2 pkt.) oraz firm pożyczkowych (-4 pkt.). Warto przypomnieć, że rok 2019 był pierwszym w historii tego projektu badawczego, w którym na najbardziej ogólnym poziomie reputacja banków została oceniona jako dobra.

Rysunek 1. Reputacja branż na skali TRI*M w 2020 r.

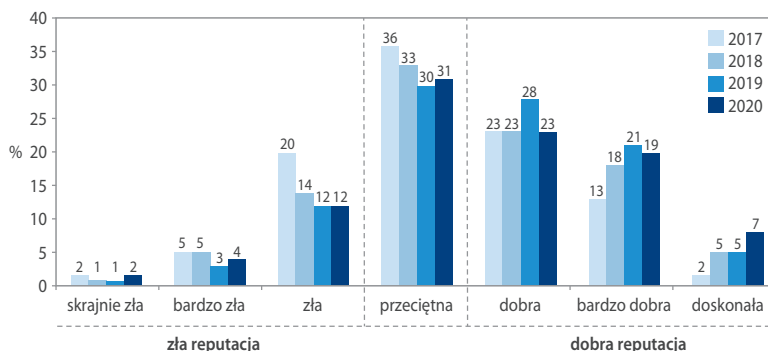


Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu z badania, *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Ocena reputacji banków w społeczeństwie pozostaje jednak zróżnicowana. Banki mają zarówno dobrą, jak i złą reputację, co jest efektem całokształtu dotychczasowych doświadczeń poszczególnych osób dokonujących oceny. Te przeciwstawne oceny współwystępują ze sobą, nie znosząc się nawzajem. Dla nieco ponad połowy Polaków – 51% – reputacja banków jest co najmniej dobra, bardzo dobra lub doskonała, ale w 18% przypadków jest ona oceniana mniej lub bardziej negatywnie – jako zła, bardzo zła lub skrajnie zła. W skali całego społeczeństwa wskazania w zakresie reputacji pozytywnej i negatywnej banków dotyczą odpowiednio grup liczących około 16,6 mln oraz 5,8 mln osób. Pełny rozkład ocen reputacji z ostatnich czterech lat przedstawiono na rysunku 2.

W bieżącym pomiarze reputacji obserwujemy dalszą polaryzację opinii. Przybyło osób oceniających je w sposób skrajny, zarówno w wymiarze negatywnym, jak i pozytywnym. Sumaryczny wzrost liczby osób oceniających banki negatywnie (o 2 p.p. w stosunku do ubiegłego roku) oraz spadek liczby osób oceniających je pozytywnie (o 3 p.p.) zaowocował spadkiem na ogólnej skali TRI*M o 1 punkt.

Rysunek 2. Struktura ocen reputacji banków w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu z badania, *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

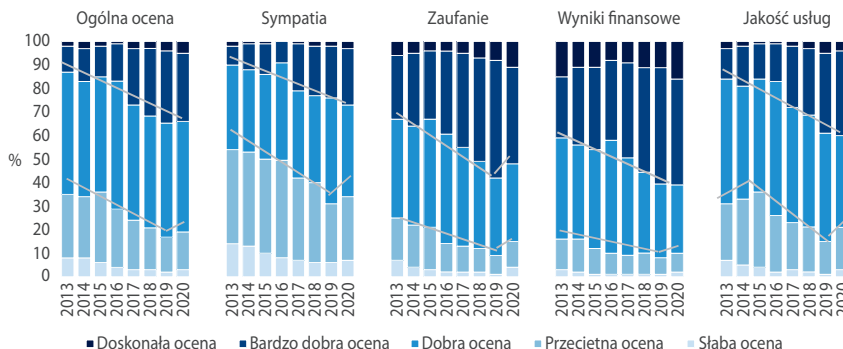
Bieżąca ocena pięciu głównych wymiarów reputacji pozostaje dobra, lecz widoczne są także sygnały pewnych zmian. Banki utrzymują przyrost pozytywnych, ale także negatywnych opinii, narastają skrajne oceny w obszarze składowych głównego indeksu reputacji: zaufania, sympatii, jakości usług, wyników finansowych, czy też ogólnej oceny. Także w tych wymiarach widoczna jest polaryzacja. Zmiany opinii o polskim sektorze bankowym mają systematyczny charakter. Zarówno w przypadku ogólnej oceny sektora, jak i oceny jakości usług, wyników finansowych banków, zaufania czy też postawy emocjonalnej od 2013 r. do 2019 r. była obserwowana poprawa ocen sektora bankowego w Polsce (rysunek 3). Jednak, mimo pozytywnych trendów r/r obecnie odnotowano wzrost opinii negatywnych. Minione sześć lat to okres systematycznej poprawy społecznych ocen sektora bankowego. W tym czasie banki niemal potroiły odsetek ocen bardzo dobrych oraz doskonałych w obszarze jakości usług, potroiły odsetek ocen doskonałych oraz bardzo dobrych w zakresie sympatii, istotnie poprawiły społeczną ocenę osiąganych wyników finansowych, a także społecznego zaufania. W 2020 r. odnotowano jednak zatrzymanie dotychczasowej tendencji redukcji opinii negatywnych, a w przypadku zaufania r/r odnotowano spadek ocen pozytywnych.

Społeczne zaufanie do banków w trendzie długookresowym ma stabilny charakter, i jego systematyczny wzrost obserwujemy od dekady. Trend poprawy oceny zaufania do banków widoczny jest od 2009 r., a obecny poziom jest jednym z najwyższych w całym okresie objętym badaniami. Na tle całego monitorowanego okresu szczególnie ostatnie lata okazały się bardzo znaczącym krokiem w budowie społecznego zaufania do banków (rysunek 4.)

Zaufanie do banków deklaruje 68% respondentów – zarówno klientów, jak i osób nie korzystających z ich usług. Nieufność wobec banków deklaruje 23% ankietowanych, a 9% nie ma wyrobionego zdania w tej kwestii. Najnowszy pomiar pokazuje kilkupunktowe spadki w zakresie zaufania w stosunku do większości badanych

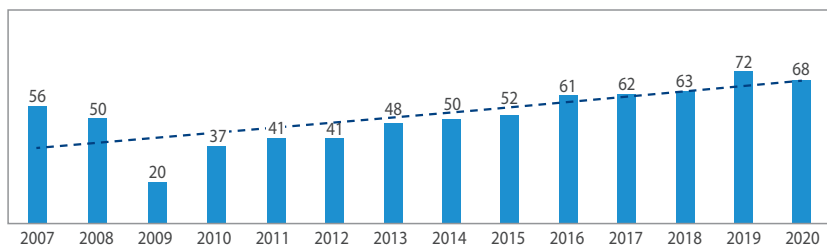
instytucji rynku finansowego. W przypadku banków odsetek osób deklarujących zaufanie jest niższy o 4 p.p. w stosunku do ubiegłorocznego wyniku. Mimo tego, podobnie jak w roku ubiegłym, banki działające w Polsce pozostały liderem zaufania wśród instytucji rynku finansowego.

Rysunek 3. Zmiany postaw wobec sektora bankowego w Polsce w latach 2013–2020



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego*, raporty z lat 2013–2020, Związek Banków Polskich.

Rysunek 4. Zaufanie do banków w Polsce w latach 2007–2020 (w %)



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego*, raporty z lat 2013–2020, Związek Banków Polskich.

Jako przyczyny osłabienia zaufania do banków respondenci wskazywali spontanicznie przede wszystkim kwestię upadłości banku i braku bezpieczeństwa – taki pogląd dominował wśród 25% respondentów deklarujących spadek zaufania. Na przeciwnym biegunie osoby, u których wzrosło zaufanie do banków, wskazywały przede wszystkim na poczucie bezpieczeństwa (31%), dobrą współpracę i stabilizację na rynku. Sumarycznie, 7 na 10 Polaków deklaruje zaufanie do banków, a 8 na 10 klientów banków deklaruje zaufanie do swojego banku, przy czym 89% osób objętych badaniem to klienci sektora bankowego.

Jak pokazują rozkłady odpowiedzi, spadek zaufania niekoniecznie dotyczy samych banków, ale może oznaczać uogólniony spadek zaufania do większości podmiotów rynku finansowego. Skala zmian nie jest wysoka, w żadnym przypadku nie może-

my mówić o zmianach skokowych, a nieliczne wzrosty poza firmami pożyczkowymi mieszczą się w granicach błędu statystycznego. Nie jest wykluczone, że na zgenerowany spadek zaufania do instytucji rynku finansowego miały wpływ już pierwsze doniesienia na temat dotarcia pandemii Covid-19 do Europy i ogólne poczucie zaniepokojenia wśród respondentów, manifestujące się w wielu obszarach.

Rysunek 5. Poziom społeczne zaufania do instytucji rynku finansowego (w %)



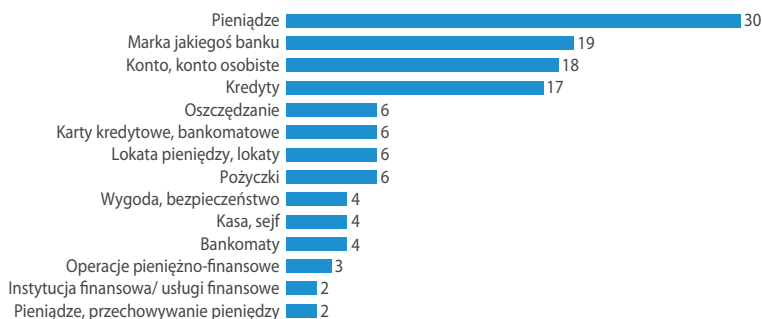
Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Spontaniczne odpowiedzi respondentów pozwalają na określenie obszarów powodujących zmiany zaufania do banków na początku 2020 r. Osoby, które odczuły spadek zaufania do banków, najczęściej (25%) jako przyczynę wskazywały na upadłość banku i brak bezpieczeństwa. Jest bardzo prawdopodobne, że wpływ na taki rozkład odpowiedzi miały stosunkowo świeże wydarzenia ze stycznia 2020 r. i restrukturyzacja Banku PBS w Sanoku, co z kolei przeniosło się na uogólnione zaufanie do banków. Wzrost opłat i prowizji był przyczyną spadku zaufania dla co piątej osoby, podobnie jak nieuczciwe praktyki (18%). Z kolei osoby, u których wzrosło zaufanie do banków, wskazywały przede wszystkim poczucie bezpieczeństwa (31%), dobrą współpracę i stabilizację na rynku. Co znamienne, kwestia poczucia bezpieczeństwa wskazywana była zarówno jako główna przyczyna wzrostu, jak i spadku zaufania w minionym roku.

Proces budowania postaw i opinii wobec banków jest spontaniczny, odbywa się na podstawie kojarzenia obiektu z charakterystycznymi dla niego elementami i tworzeniem w podświadomości jednostek oceniających sieci skojarzeń, które kojarzone są na podstawie atrybutów ocenianego obiektu. Proces aktywizacji spontanicznych skojarzeń powstających w umyśle człowieka odbywa się pod wpływem wcześniej-

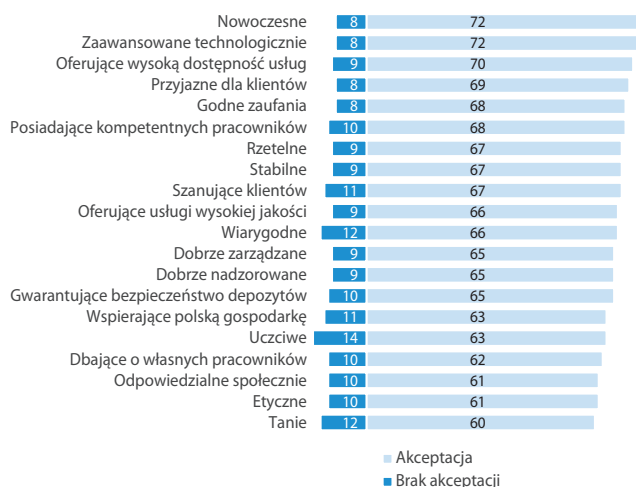
szych doświadczeń oraz wszelkich zdarzeń poprzedzających, które wywarły wpływ na postrzeganie ocenianego obiektu, w tym przypadku banku. Na podstawie spontanicznych skojarzeń, czyli nieprzypadkowych i zasadnych konotacji porządkujących myślowe schematy, można ocenić pierwotny kierunek wpływu przekonań na ocenę reputacji banków.

Rysunek 6. Spontaniczne skojarzenia ze słowem „bank”



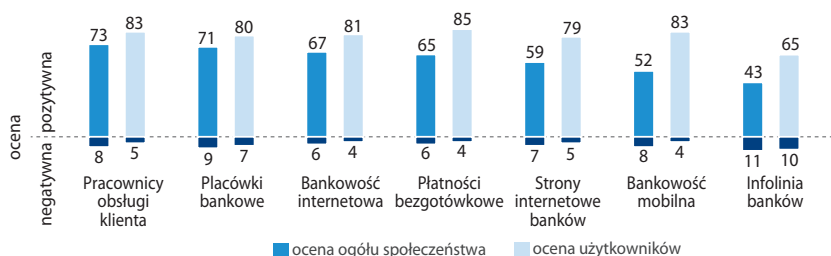
Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Banki spontanicznie przywodzą na myśl przede wszystkim skojarzenia funkcjonalne o neutralnym zabarwieniu. Ponad 60% spontanicznych odpowiedzi na pytanie o to, co pierwsze przychodzi do głowy, kiedy pomyślimy o banku, mieści się w tej kategorii. W około jednej trzeciej przypadków bank kojarzy się po prostu z pieniędzmi, a co piątej osobie z konkretną marką, co wskazuje na wysoką rozpoznawalność i może wiązać z lojalnością klientów. Częstotliwość pozytywnych skojarzeń z bankami przewyższa skojarzenia negatywne (por. rysunek 6). Atrybuty przypisywane bankom można podzielić na dwie grupy. Pierwsza to atrybuty instrumentalne. Należą do nich przede wszystkim elementy tożsamości banków – np. logotypy, znaki graficzne czy styl zachowania pracowników, cechy oferty. Drugą grupą są atrybuty wynikowe – zalicza się do nich cechy wywołujące określone stany emocjonalne u konsumentów. Zarówno atrybuty instrumentalne, jak i wynikowe mają ogromne znaczenie w procesie kształtowania zachowań i postaw konsumenckich. Banki cieszą się wysokim poziomem akceptacji atrybutów instrumentalnych. Największa zgodność ocen pozytywnych występuje w przypadku nowoczesności, zaawansowania technologicznego i dostępności usług. W przypadku atrybutów wynikowych pojawia się nieco większy odsetek ocen negatywnych – w obszarze uczciwości, wiarygodności, szacunku wobec klientów, etyki czy społecznej odpowiedzialności (rysunek 7).

Rysunek 7. Ocena atrybutów wizerunkowych banków w Polsce

Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Banki postrzegane są także przez pryzmat codziennych doświadczeń klientów w tzw. punktach styku. Społeczna ocena miejsc, gdzie najczęściej klienci spotykają się z usługami bankowymi, jest pozytywna. Przy czym wśród tzw. użytkowników oceny są istotnie wyższe w porównaniu do opinii ogółu społeczeństwa. Szczególnie duże dysproporcje pomiędzy ocenami w tych dwóch grupach dotyczą bankowości mobilnej, stron internetowych banków, płatności bezgotówkowych, a także infolinii banków. Interesującą grupę stanowią osoby (około 15% społeczeństwa), które, mimo że nie korzystają z danego kanału, formułują opinię negatywną na jego temat. W przypadku tej grupy często obserwuje się zjawisko uogólnionej złej opinii na temat banków, wynikające z negatywnej postawy lub negatywnych doświadczeń (rysunek 8).

Rysunek 8. Opinia o bankach w tzw. punktach styku klientów z usługami bankowymi

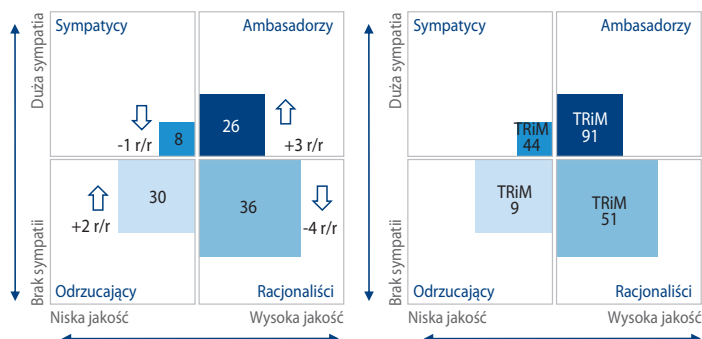
Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Ocena reputacji banków jest wynikiem złożonego procesu oceny instytucji banku. Rodzaj doświadczeń klienta z bankami w oczywisty sposób wpływa na postrzeganą reputację. Jednak ten sam bank w tych samych okolicznościach będzie odmiennie oceniony przez różne osoby. Na ocenę reputacji banków wpływają zarówno czynniki egzogeniczne w stosunku do podmiotu ocenianego, ale także czynniki endogeniczne charakteryzujące profil behawioralny, socjodemograficzny, psychograficzny osoby dokonującej oceny. Szczególnie wyraźnie na tym tle ujawnia się postawa emocjonalna wobec ocenianego podmiotu. Pozytywna ocena reputacji banków może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy konsument przyjmuje neutralną lub pozytywną postawę emocjonalną wobec banków. Nawet w sytuacji obiektywnie dobrych doświadczeń z bankami, ale negatywnej postawy, nie jest możliwa pozytywna ocena reputacji.

W przeprowadzonych badaniach zidentyfikowano silne zróżnicowanie społeczeństwa ze względu na postawy racjonalne oraz emocjonalne wobec banków. Korzystając z typologii TRI*M, różnicującej respondentów ze względu na wymiary oceny jakościowej oraz przychylności emocjonalnej, można wyróżnić 4 podstawowe segmenty klientów: odrzucających, sympatyków, racjonalistów i ambasadorów (rysunek 9). Osoby odrzucające charakteryzują się niską sympatią i nisko oceniają jakość otrzymywanych usług. Na przeciwległym biegunie znajdują się ambasadorzy, wśród których wysoka ocena w warstwie racjonalnej idzie w parze z dużym poziomem przychylności emocjonalnej. „Sympatycy” to osoby mające pozytywny stosunek emocjonalny do banków, bez zagłębiania się w warstwę merytoryczną, natomiast „racjoniści” oceniają je niemal wyłącznie w warstwie użyteczności. W strukturze klientów banków dominują racjoniści. Są to osoby o chłodnym stosunku emocjonalnym wobec banku, a jednocześnie wysoko oceniające jakość usług świadczonych przez banki. „Odrzucający”, czyli konsumenci nisko oceniający jakość usług bankowych i wykazujący negatywną postawę emocjonalną wobec banków, to 30% klientów. „Ambasadorzy” stanowią jedną piątą klientów banków. Są to konsumenci wysoko ceniący jakość usług bankowych, a także wykazujący sympatię wobec banków. „Ambasadorzy” bardzo dobrze oceniają reputację banków, „Racjoniści” – dobrze, „Sympatycy” – przeciętnie, natomiast „Odrzucający” oceniają reputację banków jako złą.

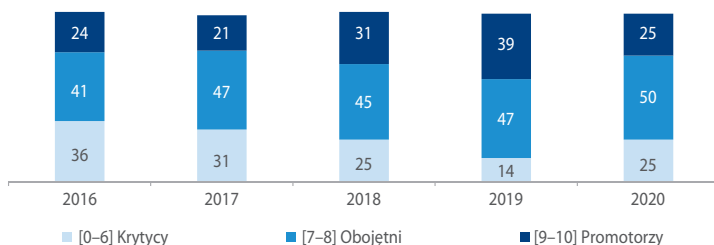
W ubiegłym roku odnotowano wyraźne pogorszenie w sferze postrzeganej jakości usług i obsługi klienta oraz zadowolenia z codziennego korzystania z usług bankowych. Wskaźnik NPS (*net promoter score*), mówiący o liczbie klientów gotowych polecić usługi swojego banku w skali całego sektora bankowego, w bieżącym pomiarze osiągnął wartość 0 punktów i w ciągu roku obniżył się o 25 punktów. To pierwsze pogorszenie wartości odczytu od czterech lat. Zmianie uległa proporcja pomiędzy krytykami i promotorami usług bankowych. Udział tych pierwszych wzrósł z 14% do 25%, natomiast w przypadku promotorów – osób wystawiających najwyższe oceny – zmniejszył się z 39% do 25% (rysunek 10).

Rysunek 9. Typologia postaw wobec sektora bankowego w Polsce w 2020 r. oraz wartość indeksu TRiM w grupach typologicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Rysunek 10. Segmentacja klientów banków pod względem zadowolenia z usług banków w latach 2016–2020



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego*, raporty z lat 2016–2020. Związek Banków Polskich.

Z badania wynika, że istnieje silna korelacja pomiędzy skłonnością do polecenia banku a oceną reputacji. Osoby określane jako promotorzy usług bankowych przeciętnie oceniali reputację na poziomie 63–64 punktów, podczas gdy oceny krytyków znajdowały się w przedziale 23–34 punktów, przy średniej ocenie reputacji w społeczeństwie na poziomie 48 punktów⁶. Współczynnik korelacji pomiędzy wartością indeksu NPS a wartością indeksu reputacji TRiM wynosi 0,96. Wraz ze wzrostem indeksu NPS o jednostkę wzrasta ocena reputacji banków o 5 pkt.

⁶ *Reputacja Polskiego sektora bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2020.

3. Ocena wybranych wyznaczników reputacji polskiego sektora bankowego

Reputacja stanowi wypadkową różnych opinii, na które składają się elementy racjonalne, jak i emocjonalne. Reputacja jest także kategorią subiektywną, gdyż formułowane przez interesariuszy sądy przechodzą przez filtr odmiennych kryteriów, wynikających z ich różnorodnych wymagań, interesów, wartości i przekonań⁷. Wrażliwość reputacji na zmianę wynika z faktu, że wielość czynników poddawanych osądowi jest niemal nieograniczona, a ich ocena przez różnych interesariuszy może być diametralnie odmienna, i w dodatku podatna na informacje kształtowane przez media, plotki czy też emocje.

Reputacja postrzegana jest jako najbardziej ryzykowny obszar mający wpływ na realizację strategii przedsiębiorstwa⁸. Istotnym źródłem zagrożeń jest też narzucanie wysokich standardów zarządzania przez regulatorów, przez co sprostanie tym wymaganiom staje się coraz bardziej problematyczne. Ważnym czynnikiem jest również wzrost przestępstw gospodarczych i terroryzmu konsumenckiego⁹.

Ryzyko reputacji jest związane z wypełnianiem oczekiwań interesariuszy. Ryzyko reputacji leży w luce pomiędzy oczekiwanym a rzeczywistym zachowaniem przedsiębiorstwa¹⁰. Z tego punktu widzenia można mówić o trzech czynnikach zwiększających ryzyko reputacji: rosnącej luce pomiędzy reputacją organizacji a jej rzeczywistym stanem, zmianach w oczekiwaniach konsumentów oraz braku spójności decyzyjnej pomiędzy obszarami funkcjonalnymi organizacji lub jednostkami biznesu¹¹.

Zdaniem K. Wójcik¹² reputacja jest przede wszystkim rezultatem doświadczeń klientów, obiektywnej wiedzy oraz emocjonalnego stosunku wobec ocenianego podmiotu. Jej zdaniem, reputacja stanowi ocenę przedsiębiorstwa przez interesariuszy, i w dużym stopniu wynika z procesu komunikowania podmiotu z interesariuszami. Ponadto, według K. Wójcik, ocena reputacji jest odzwierciedleniem nagromadzonych wpływów historycznych i wcześniejszych doświadczeń. Reputacja jest migawką, która przedstawia różne, nagromadzone w czasie wizerunki, jednocześnie jest trwalsza niż wizerunek. Reputacja jest odzwierciedleniem wartości i tożsamości ocenianego podmiotu.

⁷ R. Sims, *Toward a better understanding of organizational efforts to rebuild reputation following an ethical scandal*, „Journal of Business Ethics” 2009.

⁸ *Exploring strategic risk*, Deloitte, London 2013; M. Breit, S. Kreit, *Concerns about risks confronting boards*, Fourth Annual Board of Directors Survey, 2011.

⁹ J. Larkin, *Strategic Reputation Risk Management*, Palgrave Macmillan, London 2003; J. Rayner, *Managing reputational risk*, Wiley & Sons, Chichester 2003; N. de Marcellis-Warin, S. Teodoresco S., *Corporate Reputation – is your most strategic asset at risk?*, CIRANO, Burgundy Report 2012.

¹⁰ A. Brady, G. Honey, *Corporate Reputation: perspectives of measuring and managing a principal risk*, The Chartered Institute of Management Accountants, London 2007; Ch. Fombrun i in., *The reputation quotient: A multi-stakeholder measure of corporate reputation*, „Journal of Brand Management” 2000, vol. 7, no. 4.

¹¹ R. Eccles, S. Newquist, R. Schatz R., *Reputation and its risks*, Harvard Business Review, 2007.

¹² K. Wójcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009.

W badaniach reputacji polskiego sektora bankowego wskazane przez K. Wójcik uwarunkowania znajdują empiryczne uzasadnienie. Stosunek emocjonalny respondenta wobec banków wykazuje wysoką korelację z oceną reputacji banków. Osobiste doświadczenia z bankami, podobnie jak sentyment zasłyszanych informacji o bankach, skorelowane są z oceną reputacji banków (tabela 1). Szczególną uwagę zwraca jednak brak współliniowości pomiędzy badanymi uwarunkowaniami. Oznacza to, że cztery wskazane obszary oceny reputacji banków w dużym stopniu pozostają niezależne od siebie i zmiana oceny któregośkolwiek z nich nie wywołuje lub wywołuje tylko w niewielkim stopniu zmianę ocen pozostałych zmiennych.

Tabela 1. Oceny współczynników korelacji głównych wyznaczników oceny reputacji banków

	Reputacja	Stosunek emocjonalny wobec banków	Osobiste doświadczenie w relacjach z bankami	Sentyment informacji zasłyszanych na temat banków
Stosunek emocjonalny wobec banków	0,76			
Osobiste doświadczenie w relacjach z bankami	0,54	0,34		
Sentyment informacji zasłyszanych na temat banków	0,43	0,34	0,22	
Wiedza ekonomiczna respondenta	0,21	0,12	0,16	0,01

Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Stosując model regresji wielorakiej, wskazane cztery zmienne wyjaśniają 67% zmienności oceny reputacji banków. Każda z tych zmiennych jest istotna statystycznie ($p < 0,05$). Wartości współczynników regresji prezentuje poniższy wzór.

$$\text{Reputacja banków} = 26 * SE + 13 * OD + 11 * SI + 8 * WE + 0,66,$$

gdzie:

SE – stosunek emocjonalny wobec banków,

OD – osobiste doświadczenie w relacjach z bankami,

SI – sentyment informacji zasłyszanych na temat banków,

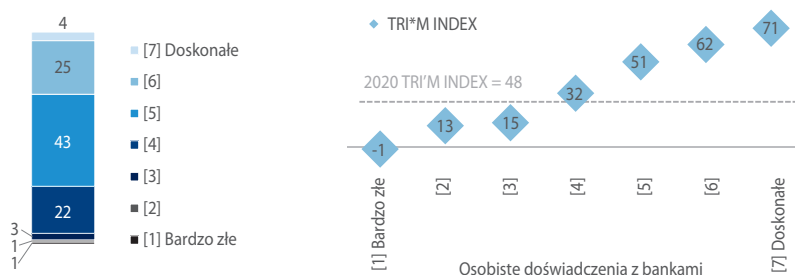
WE – wiedza ekonomiczna respondenta.

Doświadczenia klientów z bankami mają kluczowy wpływ na ocenę reputacji sektora bankowego. Branża bankowa r/r zredukowała czynniki budujące negatywną reputację, ubyło zdarzeń krytycznych w bezpośredniej relacji klientów z bankami. Problem osobistych incydentów klientów z bankami dotyczy obecnie 17% klientów banków,

przed rokiem odsetek ten wynosił 23%. Jest to istotna zmiana, gdyż w poprzednich latach redukowano negatywnych osobistych doświadczeń klientów wyraźnie sprawiało bankom trudności. 5,5 mln klientów doświadczyło osobiście incydentów z bankiem w 2019 r. Do kluczowych negatywnych incydentów z bankami należał nieoczekiwany wzrost cen usług bankowych, który w ocenie 14% konsumentów był dla nich negatywnym zaskoczeniem. 11% badanych miało poczucie, że banki wykorzystały ich niewiedzę, 9% miało problemy związane z korzystaniem z usług banków, a 8% ocenia, że zostało wprowadzone w błąd przez bank (por. *Reputacja... 2020*).

Jednocześnie w 2020 r. 74% klientów banków miało pozytywne osobiste doświadczenia z bankami. 57% miało przekonanie, że „bank dba o sprawy i interesy klienta”, 78% było zadowolonych z usług świadczonych przez bank, 45% – że pracownik banku doradził klientowi coś, co było dla niego korzystne.

Rysunek 11. Ogólna ocena doświadczeń z bankami a wartość indeksu TRI*M



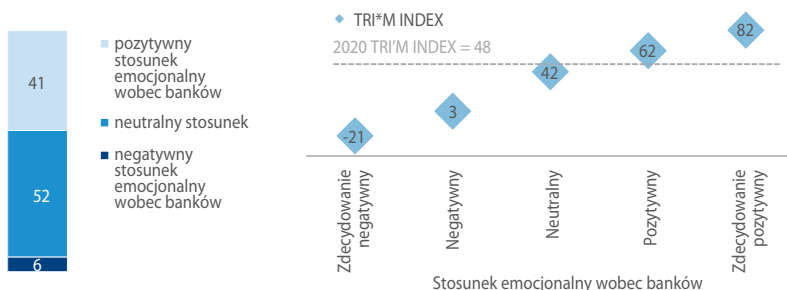
Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Stosując siedmiostopniową skalę do oceny dotychczasowych doświadczeń konsumentów z bankami niespełna jedna trzecia badanych (29%) daje dwie najwyższe oceny, dwie najniższe oceny sformułuje 2% badanych (rysunek 11). Bilans osobistych doświadczeń konsumentów z bankami wypada pozytywnie dla banków. Wzrost oceny osobistych doświadczeń z bankami o jednostkę skutkuje poprawą oceny reputacji o 13 punktów. W grupie osób mających doskonałe lub bardzo dobre osobiste doświadczenia z bankami ocena reputacji banków mierzona indeksem TRI*M wynosi odpowiednio: 71 oraz 62 – przyjmując wartości na pograniczu reputacji dobrej i bardzo dobrej. Jeśli osobiste doświadczenia konsumenta z bankami są złe lub bardzo złe, wówczas ocena reputacji pozostaje w obszarze reputacji złej.

Wśród czterech obecnie analizowanych uwarunkowań stosunek emocjonalny wobec banków jest najważniejszym obszarem warunkującym ocenę reputacji banków. Biorąc pod uwagę rolę i zadania banków, obszar emocjonalnej oceny pochodzi z innego wymiaru, jest jednak kluczowy dla społecznej oceny działań banków i powinien być uwzględniany w komunikacji sektora ze społeczeństwem. Rola emocjonalnej posta-

wy społeczeństwa wobec banków nabiera szczególnego znaczenia w świetle jego niskiej wiedzy ekonomicznej. 41% respondentów deklaruje pozytywną postawę emocjonalną wobec banków, 6% prezentuje postawę negatywną (rysunek 12).

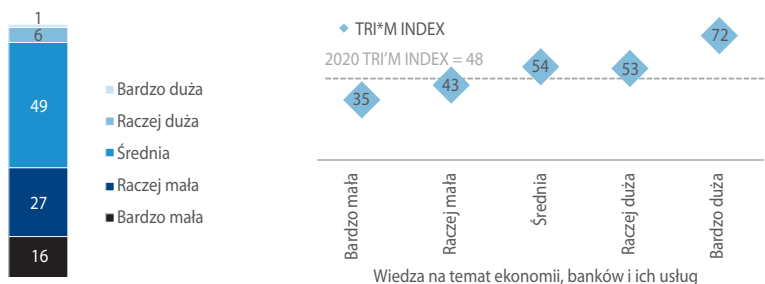
Rysunek 12. Postawa emocjonalna wobec banków a wartość indeksu TRI*M



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

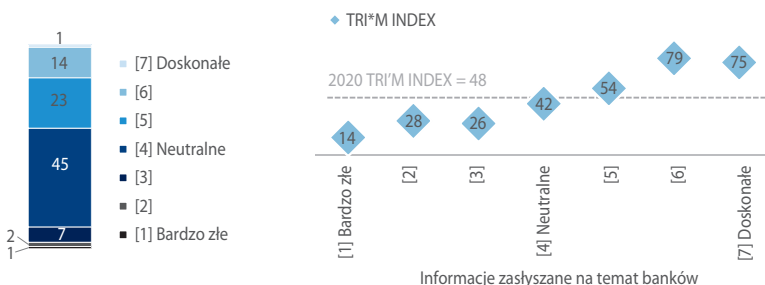
Poprawa oceny stosunku emocjonalnego wobec banków o jednostkę skutkuje poprawą oceny reputacji o 26 punktów. Przy takich uwarunkowaniach ocena działań banków dokonywana jest bardziej w warstwie emocji i ogólnych ocen niż w warstwie merytorycznej, która konsumentom sprawia bardzo dużo kłopotu, jest trudna, zniechęcająca, niezrozumiała. W tym sensie podmiot oceniany jest zależny od podmiotu oceniającego. Wyższy poziom wiedzy, rozumienie zależności i prawidłowości rządzących światem finansów czy ekonomii, znajomość kontekstu – sprzyjają formułowaniu uprawnionych opinii. W przypadku niskich kompetencji tym ważniejszy staje się komponent emocjonalny, działający jako filtr, przez który oceniane są różne aspekty bankowości – także te, na temat których respondenci nie mają wystarczającej wiedzy. W tym aspekcie emocjonalna przychylność staje się ważnym czynnikiem mającym wpływ na postrzeganie i ocenę reputacji banków, i dlatego niezmiennie istotne jest, aby były one w stanie prawidłowo odpowiadać na potrzeby klientów w zakresie pozytywnych doświadczeń.

Społeczeństwo polskie charakteryzuje się niskim poziomem kompetencji ekonomicznych oraz wiedzy o bankach i ich usługach (rysunek 13). Niskie, bądź bardzo niskie kompetencje posiada 43% polskiego społeczeństwa, raczej wysokie lub wysokie – 7%. Przytoczona struktura oceny kompetencji ekonomicznych pociąga za sobą liczne wyzwania i potencjalne konsekwencje dla obiektywnej oceny działań banków. Ponadto niskie kompetencje ekonomiczne wiążą się z niską oceną reputacji banków. Wśród osób o bardzo małej lub raczej małej wiedzy ekonomicznej reputacja banków oceniana jest ambiwalentnie, najczęściej jako ani dobra, ani zła. Wzrost o jednostkę oceny wiedzy na temat ekonomii, banków oraz ich usług skutkuje poprawą oceny reputacji banków o 8 punktów.

Rysunek 13. Poziom wiedzy i kompetencji ekonomicznych konsumenta a wartość indeksu TRI*M

Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

W polskim społeczeństwie kontakt z informacjami na temat banków jest powszechny. W 2020 r. 30 mln mieszkańców naszego kraju miało kontakt z informacjami na temat banków i ich usług. W większości (66%) informacje na temat banków mają charakter pozytywny, jednak w 31% są to informacje o negatywnym kontekście. 20% polskiego społeczeństwa słyszało o bankructwie jakiegoś banku, a 24% – o klientach banków, którzy stali się ofiarami cyberprzestępców i utracili pieniądze z rachunku. Połowa klientów banków słyszała, że banki działają na rzecz podniesienia bezpieczeństwa bankowości elektronicznej, a 60% słyszało pozytywne informacje o stabilności i bezpieczeństwie finansowym banków. Poprawa sentymentu informacji o bankach o jednostkę skutkuje poprawą oceny reputacji banków o 11 punktów (rysunek 14).

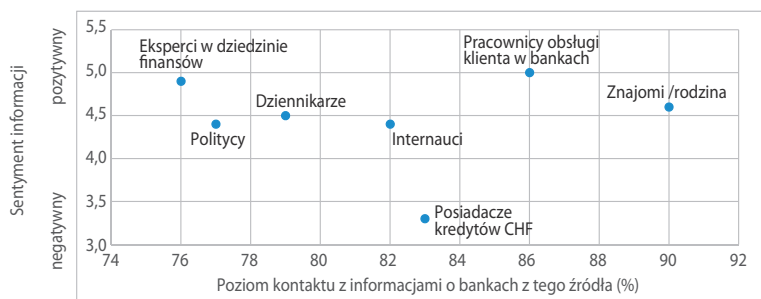
Rysunek 14. Ogólna ocena sentymentu informacji zasłyszanych na temat banków oraz wartość indeksu TRI*M w zależności od sentymentu informacji

Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020

4. Percepcja źródeł oraz tematów informacji o bankach

Zdecydowana większość społeczeństwa oraz niemal wszyscy klienci banków w ciągu ostatniego roku rozmawiali z pracownikiem obsługi klienta w banku. W ponad połowie kontaktów (58%) informacje przekazane przez pracownika miały charakter pozytywny, w jednej trzeciej były to informacje neutralne, a 7% informacji miało charakter negatywny. Najczęściej o bankach rozmawia się z rodziną i znajomymi (rysunek 15). Sentyment tych dyskusji jest pozytywny i zorientowany na merytoryczną dyskusję, doradztwo, wsparcie przy podejmowaniu decyzji. Intensywny kontakt z informacjami o bankach ma także miejsce w Internecie, gdzie z informacjami o bankach spotyka się 82% społeczeństwa. Przedstawiane tam informacje najczęściej (55%) mają neutralny charakter, w 30% są to informacje pozytywne, a w 14% negatywne. Podobny sentyment mają informacje, których źródłem są dziennikarze, politycy oraz eksperci w dziedzinie finansów. Polskie społeczeństwo jest także eksponowane na informacje o bankach, których źródłem są kredytobiorcy CHF oraz podmioty ich reprezentujące. 83% społeczeństwa miało kontakt z informacjami autorstwa kredytobiorców walutowych – 45% tych informacji miało wydźwięk negatywny, 21% pozytywny, 34% neutralny.

Rysunek 15. Źródła informacji o bankach, zakres kontaktu i sentyment informacji

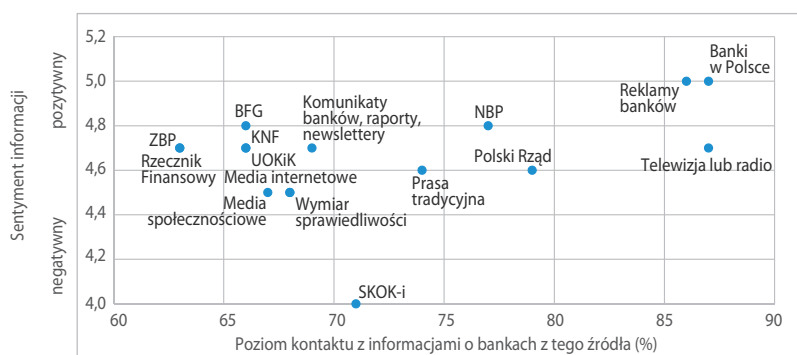


Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Niemal wszyscy mieszkańcy kraju zetknęli się z informacjami na temat banków, których źródłem były sektorowe (ale także inne) podmioty publiczne. Ogólnie sektorowe lub inne podmioty publiczne upowszechniają informacje o bankach, które są nacechowane w większości neutralnym sentymentem (52%), 38% stanowią informacje o pozytywnym sentymencie, a 10% to informacje interpretowane przez społeczeństwo jako negatywne wobec banków. Z perspektywy komunikacji sektorowej oznacza to duże możliwości aktywnego kształtowania społecznej opinii i postaw wobec sektora bankowego. Społeczeństwo najczęściej spotyka się z informacjami, których źródłem są banki i ich reklamy (rysunek 16). Jednak wśród podmiotów sektorowych kluczową rolę jako źródło informacji o bankach odgrywa NBP, wskazany przez 77%

społeczeństwa jako podmiot będący autorem informacji o bankach, z którymi spotkali się w ostatnim czasie. Nieco niższą ekspozycję mają BFG, KNF, ZBP. Przeciętnie 65% społeczeństwa w czasie poprzedzającym badanie spotkało się z informacjami na temat banków z tych źródeł. 21% społeczeństwa słyszało negatywne, a 48% pozytywne informacje na temat banków, których źródłem były instytucje sektorowe. Podmioty warunkujące i legitymizujące bezpieczeństwo normatywne sektora bankowego w 2020 r. znacząco przyczyniły się do wzrostu w przestrzeni publicznej pozytywnych informacji o bankach. 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 wyciszanie lub podsycanie niepewności, która zwykle towarzyszy ocenie zaufania do banków. Wzrosła ekspozycja społeczeństwa na pozytywne informacje, źródłem których były instytucje sektorowe: NBP 46%, r/r +6 p.p., BFG 37%, r/r +4 p.p., ZBP 34%, r/r +5 p.p., KNF 19%, r/r +6 p.p.

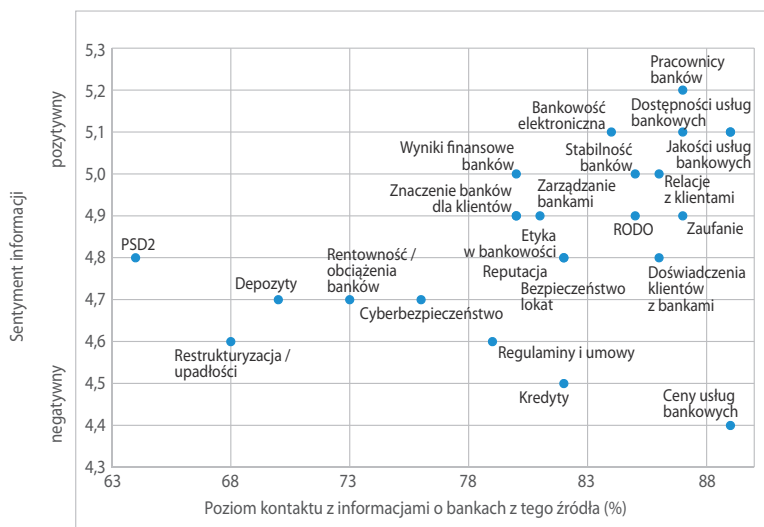
Rysunek 16. Podmioty kreujące informacje o bankach, zakres kontaktu i sentyment informacji



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020

Charakter dyskusji o bankach w przypadku znacznej większości typowych tematów rozmów jest odbierany przez respondentów zdecydowanie częściej w sposób pozytywny niż negatywny (rysunek 17). Analizując tematy społecznej dyskusji o bankach, 46% ma zabarwienie pozytywne, 11% zabarwienie negatywne, a 43% neutralne. Największa zgodność co do pozytywnego charakteru dyskusji w społeczeństwie dotyczy jakości usług banków i oferty, pracowników banków i dostępności usług. W dwóch przypadkach – cen usług bankowych oraz kredytobiorców walutowych „frankowiczów” – sentyment negatywny góruje nad pozytywnym. W przypadku cen usług 41% to opinie negatywne, 20% pozytywne, w przypadku kredytów walutowych 33% to opinie negatywne, 27% pozytywne. Uwagę zwracają najczęściej dyskutowane tematy, którymi są: jakość usług i ich dostępność, ceny usług, wiarygodność banków i zaufanie, relacje banków z klientami i doświadczenia klientów z bankami. Zagadnienia z tych obszarów w największym stopniu rzutują także na postrzeganą reputację banków.

Rysunek 17. Przedmioty dyskusji o bankach, zakres kontaktu i sentyment dyskusji



Źródło: *Reputacja Polskiego Sektora Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Społeczeństwo ze sporym dystansem dokonuje oceny informacji obecnych w przestrzeni publicznej na temat banków. Istnieje wprowadzić statystycznie istotny wpływ ekspozycji na informacje o bankach w relacji do reputacji banków, jednak nie jest to relacja bezpośrednia (tabela 2). Informacje na temat banków w pierwszej kolejności przechodzą przez filtr treści, a następnie filtr wpływu na konsumenta. W efekcie powstaje wstępna ocena sentymentu informacji, która przechodzi przez filtr kompetencji, osobistych doświadczeń i emocjonalnego stosunku wobec banków. Dopiero po przejściu tych etapów następuje realizacja wpływu na reputację.

Kluczowym filtrem wpływającym na społeczny odbiór informacji o bankach jest indywidualna opinia o bankach, która charakteryzuje się dużą inercją. W efekcie niezależnie od charakteru zasłyszanych informacji o bankach ich ocena jest zależna od uogólnionego postrzegania banków. Im korzystniejsza ogólna ocena banków, tym bardziej pozytywnie postrzegane są różne tematy będące przedmiotem społecznej dyskusji. Jeśli jednak uogólniona ocena banków jest zła, wówczas, niezależnie od tematu będącego przedmiotem dyskusji, jego odbiór jest zwykle także negatywny.

Tabela 2. Ocena sentymentu dyskusji na główne tematy dotyczące bankowości w zależności od oceny reputacji

		REPUTACJA							
		Skrzynie zła	Bardzo zła	Zła	Przeciętna	Dobra	Bardzo dobra	Doskonała	
	Oferta banków	3,8	4,3	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	
	Jakość usług bankowych	4	3,9	4,3	5	5,3	5,3	5,8	
	Stabilność finansowa banków	3,5	3,7	4,2	4,9	5,1	5,3	5,8	
	Reputacja, opinia o sektorze bankowym	3,5	3,8	4	4,7	5	5,2	5,8	
	Dostępności usług bankowych	3,8	4	4,7	5,1	5,3	5,5	5,7	
	Pracownicy banków	4	4,1	4,6	5,1	5,3	5,5	5,7	
	Znaczenie banków dla klientów, dla kraju	3,5	4	4,1	4,9	5,1	5,2	5,7	
	Etyka w bankowości	3,4	4	4,2	4,7	5	5,3	5,6	
	Zaufanie do / Wiarygodność banków	3,4	3,5	4,1	4,8	5	5,3	5,6	
	Zarządzanie bankami	3,2	3,7	4,3	4,8	4,9	5,2	5,6	
	Relacje z klientami	3,7	4	4,5	4,9	5,3	5,4	5,5	
	Wyniki finansowe banków	3,7	3,7	4,6	5	5,1	5,4	5,5	
	Doświadczenia klientów z bankami	3,6	3,6	3,9	4,6	5,1	5,3	5,5	
	Bezpieczeństwo lokat	3,6	3,6	4,2	4,8	5	5,2	5,5	
	RODO / bezpieczeństwo danych	3,7	4	4,4	4,7	5	5,2	5,5	
	Restrukturyzacja / upadłości banków	3,4	3,6	3,9	4,4	4,7	4,9	5,5	
	Bankowość elektroniczna	4	3,8	4,4	5	5,4	5,5	5,4	
	Cyberbezpieczeństwo banków	3,6	3,8	4	4,5	4,8	5,1	5,4	
	PSD2 / otwarta bankowość	3,3	4,1	4,2	4,6	4,9	5,1	5,4	
	Rentowność / obciążenia dodatkowe banków	3,6	3,8	4	4,6	4,9	5,1	5,4	
	Depozyty	3,6	3,7	4	4,6	4,7	5,1	5,3	
	Regulaminy i umowy bankowe	3,6	3,7	4	4,5	4,7	5,1	5,3	
	Kredyty	4	3,2	3,8	4,3	4,6	4,9	5,2	
	Ceny usług bankowych	3,5	3,6	3,6	4,1	4,6	4,9	5,1	
	Kredytobiorcy walutowi / frankowicze	3,4	3,2	3,2	3,6	3,8	4,1	4,8	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Reputacja Polskiego Sektoru Bankowego 2020 r.*, Związek Banków Polskich, Warszawa kwiecień 2020.

Podsumowanie

Z punktu widzenia praktyki kształtowania pożądanych relacji klientów z bankami oraz ich opinii na temat sektora ważne jest to, że indywidualne opinie respondentów w dużej mierze kształtują się na gruncie proceduralnym i wynikają z bezpośredniego doświadczenia w relacji z bankami. Dużo mniejszą rolę w tym procesie odgrywają zasłyszane, obiegowe opinie na temat banków. Dla klientów istotne są kwestie, które dotyczą ich osobiście i mogą być weryfikowane na podstawie własnych doświadczeń – w praktyce, w realnym życiu. Istotne są także kompetencje oceniających, i w tym sensie podmiot oceniany jest zależny od podmiotu oceniającego. Wyższy poziom wiedzy, rozumienie zależności i prawidłowości rządzących światem finansów czy ekonomii, znajomość kontekstu – sprzyjają formułowaniu uprawnionych opinii. Ważną rolę w kształtowaniu ocen sektora bankowego odgrywa emocjonalna przychylność, która wywiera wpływ na postrzeganie i ocenę reputacji banków. Stosunek emocjonalny wobec banków, doświadczenia osobiste, zasłyszane opinie, jak również kompetencje konsumentów wpływają na ocenę banków. Ważne jednak jest, że te cztery obszary czynników kształtujących reputację banków

wzajemnie pozostają niezależne, i zmiana oceny któregokolwiek z nich nie wywołuje lub wywołuje tylko w niewielkim stopniu zmianę ocen pozostałych czynników.

Reputacja banków od dwóch lat pozostaje w obszarze reputacji dobrej, jednak oceny jednostkowe wykazują wysokie zróżnicowanie. W społeczeństwie następuje coraz silniejsza polaryzacja opinii o bankach. Banki utrzymują przyrost pozytywnych – ale także negatywnych – opinii, narastają skrajne oceny w obszarze zaufania, sympatii, jakości usług, wyników finansowych czy też ogólnej oceny banków. Banki wśród instytucji publicznych pozostają liderem społecznego zaufania. Zaufanie do banków pozostaje w trendzie systematycznego wzrostu, jednak bieżący pomiar r/r stanowi sygnał ostrzegawczy.

Banki spontanicznie przywodzą na myśl przede wszystkim skojarzenia funkcjonalne o neutralnym zabarwieniu, a częstotliwość pozytywnych skojarzeń z bankami przewyższa skojarzenia negatywne.

Codzienne doświadczenia w korzystaniu z usług banków są znacznie lepsze niż ogólna ocena banków. Banki mają dwukrotnie więcej promotorów w obszarze osobistych doświadczeń z bankami niż w obszarze ogólnej oceny banków. Społeczna ocena miejsc, gdzie najczęściej klienci spotykają się z usługami bankowymi, jest pozytywna. Jednak w ubiegłym roku odnotowano wyraźne pogorszenie w sferze postrzeganej jakości usług i obsługi klienta, a także zadowolenia z codziennego korzystania z usług bankowych.

Niemal wszyscy mieszkańcy kraju zetknęli się z informacjami na temat banków, których źródłem były sektorowe, ale także inne podmioty publiczne. Sentyment tych informacji najczęściej jest neutralny. Z perspektywy komunikacji sektorowej oznacza to duże możliwości aktywnego kształtowania społecznej opinii i postaw wobec sektora bankowego.

Charakter dyskusji o bankach z perspektywy typowych tematów rozmów zdecydowanie częściej jest pozytywny niż negatywny. Dominujące tematy społecznej wymiany informacji o bankach dotyczą jakości usług banków i oferty, cen usług, wiarygodności banków, relacji klientów z bankami.

Bibliografia

Adamus-Matuszyńska A., *Reputacja nieuchwytna wartość firmy*, www.proto.pl.2012

Blajer-Gołębiewska A., Kos M., *Investors are More Sensitive to Information About Financial Rather than Ethical Reputation of a Company: Evidence from an Experimental Study*, „Economics and Sociology” 2016, 9(1).

Bojańczyk M., *Niestabilna gospodarka, upadek zaufania i co dalej?* Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2012.

Bojańczyk M., *Niestabilna gospodarka, upadek zaufania i co dalej?* Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2013.

Brady A., Honey G., *Corporate Reputation: perspectives of measuring and managing a principal risk*, The Chartered Institute of Management Accountants, London 2007.

Brammer S., Brooks C., Pavelin S., *Corporate Reputation and Stock Returns: Are Good Firms Good for Investors?* ICMA Center Discussion Papers in Finance 2006.

Breit M., Kreit S., *Concerns about risks confronting boards*, Fourth Annual Board of Directors Survey, 2011.

Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych (Część V)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Danielak W., *Kształtowanie kapitału relacyjnego w małym i średnim przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Dąbrowski T., *Reputacja przedsiębiorstwa. Tworzenie kapitału zaufania*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2010.

Eccles R., Newquist S., Schatz R., *Reputation and its risks*, Harvard Business Review, 2007.

Exploring strategic risk, Deloitte, London 2013.

Fernández-Gámez M.A., Gil-Corral A.M., Galán-Valdivieso F., *Corporate Reputation and Market Value: Evidence with Generalized Regression Neural Networks*, Expert Systems With Applications, 46, 2016.

Fombrun Ch. i in., *The reputation quotient: A multi-stakeholder measure of corporate reputation*, „Journal of Brand Management” 2000, vol. 7, no. 4.

Idzik M., Gieorgica J., *Reputacja sektora bankowego w Polsce – wnioski z badania w 2019 roku*, „Bezpieczny Bank” 2019, nr 3(76).

Larkin J., *Strategic Reputation Risk Management*, Palgrave Macmillan, London 2003.

Majchrzak K., *Zarządzanie reputacją korporacyjną we współczesnej gospodarce*, [w:] *Public relations – aktualne zagadnienia sztuki komunikowania w teorii i praktyce*, R. Maćkowska, H. Przybylski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

Marcellis-Warin N. de, Teodoresco S., *Corporate Reputation – is your most strategic asset at risk?*, CIRANO, Burgundy Report 2012.

Marcinkowska M., *Kapitał relacyjny banku*, t. 1–3, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Paszko P., *Czynniki tworzenia kapitału relacji*, [w:] *Prywatyzacja i efektywne finansowanie przedsiębiorstw*, J. Duraj (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Rayner J., *Managing reputational risk*, Wiley & Sons, Chichester 2003.

Reputacja Polskiego sektora bankowego 2019 r., Związek Banków Polskich, Warszawa 2019.

Reputacja Polskiego sektora bankowego 2020 r., Związek Banków Polskich, Warszawa 2020.

Rose C., Thomsen S., *The Impact of Corporate Reputation on Performance*, „European Management Journal” 2004, 22(2).

Rydzak W., *Reputacja a działania informacyjne organizacji w sytuacjach kryzysowych i determinanty ich wyboru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.

Schwaiger M., *Components and Parameters of Corporate Reputation – an Empirical Study*, „Schmalenbach Business Review” 2004, 56.

Sims R., *Toward a better understanding of organizational efforts to rebuild reputation following an ethical scandal*, „Journal of Business Ethics” 2009.

Smith K.T., Smith M., Wang K., *Does Corporate Reputation Translate into Higher Market Value?* „Journal of Strategic Management” 2010, 18(3).

Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

Wójcik K., *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009.

Ludwik Kotecki*

ORCID: 0000-0001-8791-1218

lkotecki@protonmail.com

Leszek Pawłowicz**

ORCID: 0000-0003-2580-6708

leszek.pawlowicz@gab.com.pl

Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski w opinii ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego – aktualizacja V edycji badania*

Wstęp

Nasze prognozy i przewidywania stanowią konsensus opinii wybitnych polskich makroekonomistów: głównie obecnych i byłych ekonomistów bankowych, ale również pracowników akademickich i specjalistów z instytucji regulacyjnych, firm ubezpieczeniowych i konsultingowych. W obecnej sytuacji kryzysowej, wywołanej pandemią oraz działaniami mającymi na celu ochronę zdrowia i życia ludności, przewidywania opierają się bardziej na wiedzy i intuicji niż sformalizowanych modelach statystyczno-ekonometrycznych.

Przedstawione dalej prognozy i opinie stanowią konsensus ilościowo-jakościowy z nadesłanych 43 odpowiedzi na nasze pytania, które napłynęły do dnia 15 października 2020. Prognozy ilościowe nadesłało 13 ekspertów, zaś 41 ekspertów przedstawiło swoje opinie nt.:

- największych zagrożeń dla koniunktury gospodarczej,
- największych zagrożeń dla stabilności systemu finansowego,
- rekomendowanych działań w obszarze polityki gospodarczej.

* Redakcja zamieszcza tekst w wersji przekazanej przez Europejski Kongres Finansowy, kierując się przede wszystkim aktualnością wyników, w tym także zaprezentowaną dynamiką zmian projekcji ekspertów.

Prognozy

Zgodnie z aktualnymi prognozami współpracujących z EKF ekspertów w roku 2020 należy oczekiwać recesji gospodarczej i ujemnej dynamiki PKB na poziomie ok. -3,1%, a następnie tempa wzrostu ok. 3,9% w roku 2021 i 3,5% w roku 2022. Największe rozbieżności opinii dotyczą sytuacji w roku 2020 i wynika to z wciąż bardzo dużej niepewności dotyczącej tego, co przyniesie koniec roku, jeżeli chodzi o zakażenia COVID-19 i ewentualne obostrzenia administracyjne wprowadzone na terenie całego kraju lub lokalnie. Mimo to, aktualne prognozy wzrostu gospodarczego wskazują na mniejszą recesję niż przewidywana w czerwcu (V edycja Makroekonomicznych wyzwań i prognoz EKF). Obecna prognoza ekspertów EKF jest także bardziej optymistyczna niż opublikowana 13 października br. prognoza MFW dla Polski (-3,6%) oraz prognoza rządowa będąca podstawą sporządzenia nowelizacji ustawy budżetowej na bieżący rok (-4,6%). Pomimo recesji gospodarczej w roku 2020 Polska pozostanie liderem wzrostu gospodarczego wśród największych gospodarek Unii Europejskiej. Skumulowany wzrost gospodarczy w latach 2020–21 w przypadku bogatszych krajów UE będzie według dostępnych prognoz ujemny, podczas gdy w przypadku Polski realne PKB osiągnie w końcu tego okresu poziom sprzed pandemii.

Podobne są natomiast nasze przewidywania dotyczące inflacji: rząd zakłada, że w roku 2020 inflacja (CPI) wyniesie 3,3%, podobnie jak MFW, natomiast konsensus ekspertów EKF szacuje inflację na poziomie 3,4%. W następnych latach inflacja według tego konsensusu ma się nieco obniżyć, do 2,3% w 2021 i 2,6% w 2022 r.

Przewidujemy umiarkowany wzrost bezrobocia, biorąc pod uwagę głębokość załamania gospodarczego. W opinii ekspertów stopa bezrobocia wzrośnie do poziomu 4,4% na koniec 2020 r. i utrzyma się na podobnym poziomie w 2021 r., 4,5% (wg metodyki BAEL). Jest to znacząco niżej niż prognozowano w czerwcu (6,7% w 2020 r.), choć obecnie nie widać, by analitycy spodziewali się spadku bezrobocia w roku przyszłym, tak jak to miało miejsce w czerwcu. Rząd w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 nie pokazuje stopy bezrobocia wg metodyki BAEL, stopa bezrobocia rejestrowanego zaś jest zakładana na poziomie 8% na koniec 2020 r. i 7,5% na koniec 2021.

Wybuch COVID-19 i jego bezprecedensowe w swojej skali konsekwencje gospodarcze i finansowe muszą powodować bardzo duży wzrost deficytu finansów publicznych i długu publicznego. Eksperti EKF szacują przeciętnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB na poziomie 10,8% (w czerwcu było to przeciętnie 9,3% PKB) w 2020 r. (podobnie jak MFW (10,4% PKB) i o 1,2 pkt. proc. mniej niż rząd) i jego zmniejszenie do 5,8% PKB w roku przyszłym, podobnie jak rząd (6% PKB).

Jeżeli chodzi o zadłużenie państwa, ekonomiści, którzy przestali swoje prognozy ilościowe, prognozują dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 60,8% PKB w 2020. i jego dalszy wzrost do 62,3% PKB w roku przyszłym. Także w tym wypadku rząd jest bardziej pesymistyczny szacując, że dług wg metodyki unijnej wyniesie 61,9% PKB w roku bieżącym i aż 64,1% w roku 2021.

Najważniejsze zagrożenia dla rozwoju gospodarczego Polski

Niezależnie od ilościowych prognoz makroekonomicznych przedstawiamy syntetyczną opinię ekspertów EKF dotyczącą największych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego. Podobnie jak w latach ubiegłych stworzyliśmy mapę zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Syntetyczna waga (znaczenie) poszczególnych zagrożeń powstała jako suma punktów przyznanych przez ekspertów poszczególnym zagrożeniom, przy czym każdy z ekspertów miał do dyspozycji łącznie 100 punktów. Ponadto, każdy ekspert oceniał subiektywne prawdopodobieństwo realizacji poszczególnych zagrożeń a syntetyczna ocena prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia powstała jako ich średnia arytmetyczna. Prezentujemy także ocenę zgodności wskazań ekspertów jako odsetek (procent) ogólnej liczby ekspertów, którzy wskazali na konkretne zagrożenie. Graficznie wyniki opinii ekspertów przedstawiamy na rysunku 2 na stronie 150 – „Najważniejsze zagrożenia dla koniunktury gospodarczej w Polsce w perspektywie 2022 roku”, na którym wielkość kół ilustrujących poszczególne zagrożenia jest sumą iloczynów wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego czynnika.

W opinii ekspertów większy wpływ na sytuację gospodarczą w Polsce w najbliższych latach będą miały czynniki zewnętrzne. Podobnie jak w czerwcu, w opinii ekspertów EKF, wśród zagrożeń zewnętrznych, największy wpływ na rozwój gospodarczy Polski będą miały głęboka recesja w UE (wzrost bezrobocia, spadek produkcji, spadek wolumenu wymiany międzynarodowej) i długi powrót do poziomu PKB z 2019 roku. Tak głębokiego załamania gospodarczego, z jakim mamy do czynienia od dwóch kwartałów, nikt się przed COVID-19 nie spodziewał. Po powszechnym załamaniu działalności w drugim kwartale nastąpiło znaczące, ale niepełne, ożywienie gospodarki. Taki schemat wydarzeń był widoczny na całym świecie. W drugim kwartale światowy handel zanotował dwucyfrowy spadek, ale wraz z globalną aktywnością w ostatnim czasie ożywał również handel. Wyeksponowane przez makroekonomistów zagrożenia potwierdzają rolę popytu zewnętrznego jako kluczowej determinanty wzrostu polskiej gospodarki, wynikającej z silnego zintegrowania naszej gospodarki z gospodarką europejską. W konsekwencji mniej zglobalizowana i mniej liberalna gospodarka rynkowa jest widziana jako poważne zagrożenie dla rozwoju w Polsce. Po wiosennych doświadczeniach z zamrażaniem i stopniowym odmrażaniem gospodarki i ich konsekwencjach, nie zaskakuje kolejne, wskazane przez ekspertów współpracujących z EKF, poważne zagrożenie „zewnętrzne” dla koniunktury gospodarczej w Polsce w najbliższych dwóch latach, jakim jest materializujące się właśnie ryzyko nawrotu zakażeń i „lockdown-ów”. Chociaż pandemia była powszechnym szokiem, dotyczącym wszystkich krajów UE, różnice w sile jej wpływu na działalność gospodarczą w poszczególnych krajach UE można przypisać różnicom w ewolucji wirusa w czasie, podjętym środkom powstrzymującym, reakcjom polityki fiskalnej wdrożonym w każdym kraju, a także strukturze każdej gospodarki. Istotnym utrudnieniem w fazie odbudowy gospodarki europejskiej będzie także asymetryczne ożywienie gospodarcze u głównych partnerów gospodarczych Polski. Wraz z rozprzestrzenianiem się i przyspiesza-

niem pandemii miejscami, wiele krajów przywraca częściowe obostrzenia. Podczas gdy szybkie ożywienie w Chinach zaskoczyło pozytywnie, globalny powrót gospodarki do poziomów sprzed pandemii pozostaje podatny na niepowodzenia.

Z kolei jako główne wewnętrzne zagrożenie dla rozwoju gospodarczego kraju zostały wymienione przez ekspertów EKF bankructwa przedsiębiorstw i wzrost bezrobocia, a także spadek inwestycji w reakcji na gwałtowne ograniczenia popytowe. Brak popytu stał się w coraz większym stopniu przeszkodą dla wzrostu inwestycji. Dodatkowo, znacząca niepewność dotycząca perspektyw ekonomicznych pozostanie przeszkodą w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych na długi czas w przyszłości. Z drugiej strony, firmy staną w obliczu „nowej normalności” związanej z Europejskim Zielonym Ładem, która po pandemii wymagać będzie ogromnych inwestycji w cyfryzację, innowacje i działania proklimatyczne. Zdecydowana większość ekspertów (88%) obawia się kryzysu finansów publicznych. Już w ubiegłych latach eksperci wskazywali nadmierne obciążenia budżetu państwa transferami socjalnymi jako podstawowe wewnętrzne zagrożenie dla harmonijnego rozwoju gospodarczego. Obecnie zagrożenie to oceniane jest jako bardzo duże. W sytuacjach nadzwyczajnych, w czasie głębokiego kryzysu gospodarczego finanse publiczne wraz z automatycznymi stabilizatorami koniunktury są istotnym elementem antycyklicznej polityki gospodarczej. Wykorzystanie instrumentów polityki budżetowej nie może jednak naruszać bezpieczeństwa finansów państwa. Dodatkowym problemem wskazywanym przez współpracujących z EKF ekonomistów jest brak przejrzystości finansów publicznych. W związku z brakiem jasnego planu powrotu do bezpiecznych poziomów deficytu finansów publicznych i długu publicznego w Polsce, ekonomiści wskazują kryzys finansów publicznych jako jedno z istotniejszych zagrożeń w najbliższych latach. Znacząco mniejszą wagę przyznawano zagrożeniu wynikającemu z dalszego pogorszenia relacji Polski z UE.

Zagrożenia dla stabilności systemu finansowego

Utrzymujący się wysoki stopień niepewności makroekonomicznej oraz nowe restrykcje ogłoszone przez rząd oznaczają, że powrót do normalnego funkcjonowania gospodarki potrwa dłużej, niż wcześniej oczekiwano. Ma to istotne znaczenie dla stabilności polskiego systemu finansowego w trzyletniej perspektywie.

Po pierwsze, w opinii prawie wszystkich ekspertów EKF największym zagrożeniem dla stabilności będzie pogorszenie jakości portfela kredytowego, które jeszcze obecnie nie znajduje odzwierciedlenia w statystykach. W mechanizmie kryzysu popytowo-podażowego wzrost ryzyka kredytowego jest następstwem upadłości i likwidacji przedsiębiorstw oraz bezrobocia, a więc następuje z pewnym opóźnieniem. Towarzyszy temu pogorszenie sytuacji na rynku obligacji korporacyjnych. Istotnym impulsem do destabilizacji może być, w tych warunkach, upadek średniej wielkości banku.

Po drugie, zdecydowana większość ekspertów negatywnie ocenia politykę NBP, zwłaszcza nazbyt radykalną obniżkę stóp procentowych, która może wywołać skutki odwrotne od zamierzonych, a w szczególności może zniszczyć wartość małych banków (głównie spółdzielczych) i zwiększyć stopień koncentracji (monopolizacji) sektora bankowego w Polsce. Zdaniem ekspertów pogłębi to kryzys, szczególnie w sektorze banków spółdzielczych i SKOK.

Trzecim najważniejszym zagrożeniem dla stabilności są obciążenia fiskalne, w tym podatek bankowy naliczany od aktywów. Zmniejszają one efektywność transmisji programów rządowych przez sektor bankowy do gospodarki realnej oraz wypaczają rynkowy mechanizm alokacji kapitału.

Negatywnie z punktu widzenia stabilności i efektywności systemu finansowego oceniany jest również nadmierny udział państwa w sektorze bankowym.

Wymienione wyżej zagrożenia powodują, że stopa zwrotu z kapitału własnego (ROE) i wartość rynkowa banków od kilku lat spadają, a obciążenia podatkowe rosną. Spadek atrakcyjności inwestycyjnej banków oznacza, że w sytuacji kryzysowej i potrzeby ich dokapitalizowania, jedynym źródłem kapitału będą podatnicy.

Dodatkowo w tej trudnej sytuacji, w następstwie wyroku TSUE z października 2019, gwałtownie wzrosło ryzyko prawne związane z kredytami hipotecznymi w CHF. Część ekspertów zwraca uwagę na pilną potrzebę zredukowania kosztów ryzyka prawnego związanego z narastającym w br. problemem kredytów hipotecznych powiązanych z walutami obcymi (szczególnie z CHF), wynikających ze skali wygrywanych przez „frankowiczów” procesów sądowych oraz ze wzrostu niepewności na rynkach światowych, co może skutkować osłabieniem złotego.

Rysunek 1. Prognozy wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2019–2022

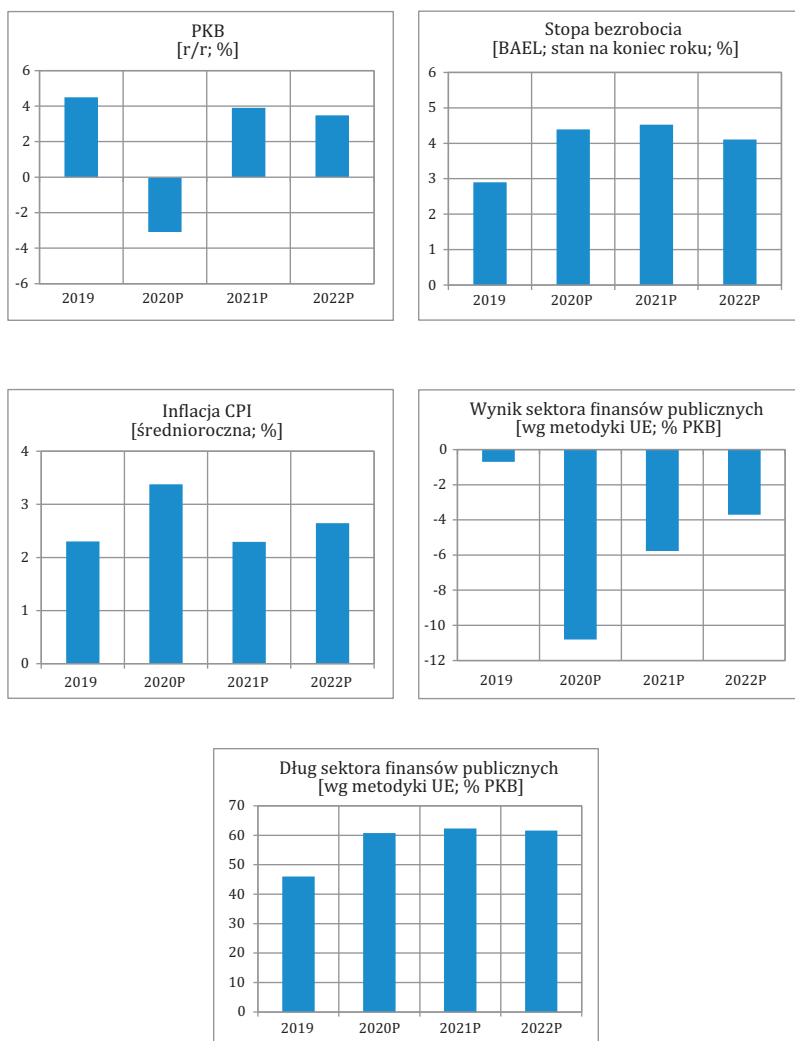


Tabela 1. Wyniki badania prowadzonego w październiku 2020

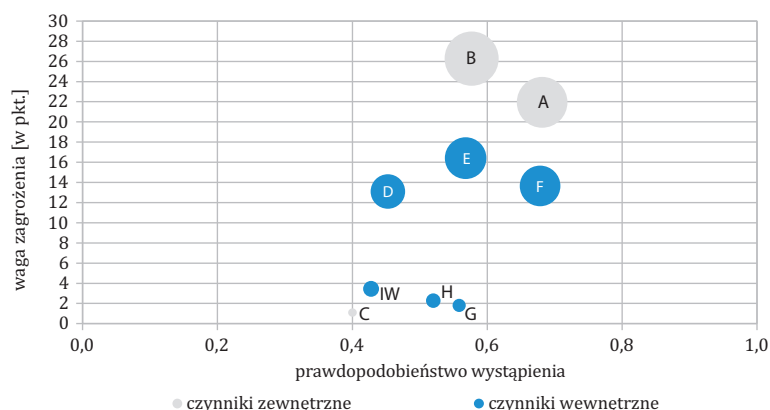
Wskaźnik	Miara	2019	WYNIKI ANKIET			LICZBA EKSPERTÓW
			2020P	2021P	2022P	
PKB (r/r; %)	średnia	4,5	-3,1	3,9	3,5	[13]
	odchylenie		0,8	0,6	0,8	
Stopa bezrobocia (BAEL; stan na koniec roku; %)	średnia	2,9	4,4	4,5	4,1	[11]
	odchylenie		1,0	1,1	0,9	
Inflacja (CPI; średnioroczna; %)	średnia	2,3	3,4	2,3	2,6	[13]
	odchylenie		0,1	0,6	0,5	
Wynik sektora finansów publicznych wg metodyki UE (% PKB)	średnia	-0,7	-10,8	-5,8	-3,7	[12]
	odchylenie		1,0	1,3	1,3	
Dług sektora finansów publicznych wg metodyki UE (% PKB)	średnia	46,0	60,8	62,3	61,6	[12]
	odchylenie		1,4	3,5	4,0	

Tabela 2. Wyniki badania prowadzonego w czerwcu 2020

Wskaźnik	Miara	2019	WYNIKI ANKIET			LICZBA EKSPERTÓW
			2020P	2021P	2022P	
PKB (r/r; %)	średnia	4,1*	-4,5	4,0	3,4	[13]
	odchylenie		1,4	1,4	1,0	
Stopa bezrobocia (BAEL; stan na koniec roku; %)	średnia	2,9	6,7	5,6	4,2	[9]
	odchylenie		1,1	2,0	0,7	
Inflacja (CPI; średnioroczna; %)	średnia	2,3	3,1	1,8	2,5	[12]
	odchylenie		0,2	0,9	0,5	
Wynik sektora finansów publicznych wg metodyki UE (% PKB)	średnia	-0,7	-9,3	-4,9	-4,3	[11]
	odchylenie		0,9	1,8	1,8	
Dług sektora finansów publicznych wg metodyki UE (% PKB)	średnia	46,0	57,4	58,1	57,4	[11]
	odchylenie		2,9	3,6	3,5	

* W oparciu o dane GUS z czerwca 2020.

Rysunek 2. Najważniejsze zagrożenia dla koniunktury gospodarczej w Polsce w perspektywie 2022 roku



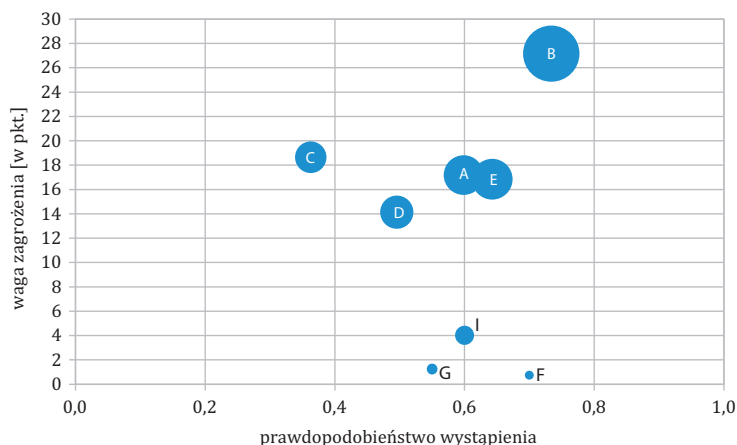
* Wielkość kół oznacza sumę iloczynów wagi czynnika oraz prawdopodobieństwa wystąpienia przyznanych przez poszczególnych ekspertów.

		Waga (1 oznacza najwyższą wagę)	Prawdo- podobień- stwo	Odsetek respondentów
A	W 2020 r. głęboka recesja w Unii Europejskiej i długi powrót do poziomu PKB z 2019 r.	2	0,68	98%
B	Nawroty zakażeń i lockdown-ów do czasu wprowadzenia szczepionki COVID-19	1	0,58	100%
C	Inne zagrożenia zewnętrzne: Niewystarczające pakiety wsparcia ze strony polityk publicznych (w tym unijnych)			5%
D	Kryzys finansów publicznych	5	0,45	88%
E	Bankructwa i wzrost bezrobocia	3	0,57	95%
F	Spadek inwestycji	4	0,68	90%
G	Inne zagrożenia wewnętrzne: Problemy w sektorze bankowym i SKOK			15%
H	Inne zagrożenia wewnętrzne: Dalsze pogorszenie relacji z UE			13%
IW	Inne zagrożenia wewnętrzne			25%

Pięć zagrożeń o najwyższej wadze wg badania prowadzonego w czerwcu 2020:

		Waga (1 oznacza najwyższą wagę)	Prawdo- podobień- stwo	Odsetek respondentów
A	W 2020 r. głęboka recesja w Unii Europejskiej (i długi powrót do poziomu PKB z 2019 r.)	1	0,73	94%
B	Nawroty zakażeń i lockdown-ów do czasu wprowadzenia szczepionki na COVID-19	2	0,46	88%
D	Kryzys finansów publicznych	5	0,45	82%
E	Bankructwa i wzrost bezrobocia	3	0,75	85%
F	Spadek inwestycji	4	0,72	82%

Rysunek 3. Najważniejsze zagrożenia dla stabilności polskiego systemu finansowego w perspektywie 2022 roku



* Wielkość kół oznacza sumę iloczynów wagi czynnika oraz prawdopodobieństwa wystąpienia przyznanych przez poszczególnych ekspertów.

		Waga (1 oznacza najwyższą wagę)	Prawdo- podobień- stwo	Odsetek respondentów
A	Polityka NBP – obniżka stóp procentowych, luzowanie ilościowe (polskie QE)	3	0,60	90%
B	Pogorszenie jakości portfela kredytowego	1	0,73	98%
C	Upadek średniej wielkości banku skutkujący destabilizacją systemu bankowego w Polsce	2	0,36	93%
D	Nadmierny udział państwa w sektorze bankowym	5	0,50	90%
E	Wysokie obciążenia fiskalne (w tym m.in. podatek bankowy), zmniejszające efektywność transmisji programów rządowych przez sektor bankowy do gospodarki realnej	4	0,64	85%
F	Inne zagrożenia: Problemy w sektorze bankowym i SKOK			8%
G	Inne zagrożenia: Bankructwa i znaczne pogorszenie płynności			8%
I	Inne zagrożenia			25%

Pięć zagrożeń o najwyższej wadze wg badania prowadzonego w czerwcu 2020:

		Waga (1 oznacza najwyższą wagę)	Prawdo- podobień- stwo	Odsetek respondentów
A	Polityka NBP – obniżka stóp procentowych, luzowanie ilościowe (polskie QE)	2	0,68	72%
B	Pogorszenie jakości portfela kredytowego	1	0,82	83%
C	Upadek średniej wielkości banku skutkujący destabilizacją systemu bankowego w Polsce	3	0,30	72%
D	Nadmierny udział państwa w sektorze bankowym	4	0,59	76%
E	Wysokie obciążenia fiskalne (w tym m.in. podatek bankowy), zmniejszające efektywność transmisji programów rządowych przez sektor bankowy do gospodarki realnej	5	0,53	83%

Pięć najważniejszych rekomendowanych działań w polityce gospodarczej Polski do 2022 roku

I. Poprawa efektywności działania antypandemicznego i zwiększenie wydolności systemu opieki zdrowotnej

Ostatnie informacje o zakażeniach SARS-CoV-2 i problemy wywołane ich skalą w systemie ochrony zdrowia obnażyły z całą ostrością stopień nieprzygotowania polskiej administracji i systemu opieki zdrowotnej do radzenia sobie z takimi zagrożeniami. Stąd tak ważne jest, obok bieżącego „zarządzania” epidemią, wyciąganie na bieżąco wniosków. Szczegółowe rekomendacje ekspertów EKF w zakresie ochrony i opieki zdrowotnej zawierają:

- masowe testowanie, system monitorowania nowych przypadków, szybka izolacja osób zakażonych i/lub zagrożonych zakażeniem, opracowanie sprawnego systemu zbierania informacji umożliwiającego wczesną identyfikację potencjalnych ognisk epidemii, etc.
- zwiększenie operacyjnej zdolności do zarządzania działaniami anty-pandemicznymi, które mogą być kluczowe dla ograniczenia kosztów gospodarczych, w tym organizacja lokalnych (geograficznie, sektorowo etc.) lockdown-ów,
- zapewnienie koniecznych środków finansowych na zwiększenie zdolności systemu sanitarnego i systemu ochrony zdrowia,
- opracowanie zasad higieny i organizacji życia społecznego w czasie pandemii, przewidywalnej strategii działania rządu.

II. Kontynuowanie działań antykryzysowych

Rekomendowane przez ekspertów EKF działania gospodarcze nie różnią się od tych które były wskazywane w czerwcowej edycji „Makroekonomicznych wyzwań i prognoz dla Polski”. Zdecydowanie dominują działania mające charakter antykryzysowy i krótkookresowy. Ekonomiści wskazują na konieczną pomoc państwa w zakresie uelastycznienia i deregulacji gospodarki oraz pobudzania inwestycji. W szczególności chodzi o:

- wspieranie płynności finansowej, w tym przy użyciu gwarancji kredytowych czy ubezpieczeń kredytów dla przedsiębiorców, pod warunkiem utrzymania miejsc pracy,
- odciążanie firm w zakresie podatkowo-regulacyjnym w okresie największej dekonunktury,
- deregulację, uproszczenie prowadzenia działalności gospodarczej,
- efektywną reorganizację pracy urzędów i sądów, poprzez wprowadzenie skutecznych, sprawnych zdalnych (on-line) narzędzi załatwiania spraw o charakterze gospodarczym, związanych z działalnością gospodarczą, w pełnej rozciągłości (tj. bez konieczności następczego uzupełniania dokumentów w formie „tradycyjnej”),

- Aktywną, ale lepiej adresowaną politykę fiskalną,
- doskonalenie metod restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków w celu ograniczenia negatywnych skutków kryzysu dla gospodarki,
- monitorowanie skuteczności i elastyczne dostosowywanie pakietu działań antykryzysowych.

III. Racjonalizacja polityki budżetowej i zwiększenie przejrzystości finansów publicznych

Nie kwestionując w kryzysie konieczności prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej prowadzącej do wzrostu deficytu i długu publicznego, eksperci EKF, wśród zalecanych działań, na wysokim miejscu stawiają troskę o przejrzystość i skuteczność prowadzonej polityki budżetowej. Powtarza się postulat przywrócenia przejrzystości w finansach publicznych, respektowania polskich, konstytucyjnych oraz ustawowych, i unijnych reguł fiskalnych. Wiarygodna kontrola nad tempem zadłużania państwa w obecnych warunkach staje się podstawowym wyzwaniem i zagrożeniem dla tempa wyjścia z recesji jak i tempa przyszłego wzrostu gospodarczego, w tym i utrzymania wiarygodności Polski na rynkach finansowych, nadal postrzeganej jako część rynku *emerging markets*, ekonomiści EKF rekomendują:

- przywrócenie wiarygodności finansów publicznych, poprzez większą przejrzystość i planowy powrót do stabilizacyjnej reguły wydatkowej,
- utrzymanie konstytucyjnych ram ograniczania długu publicznego,
- ograniczenie nieracjonalnych wydatków publicznych, lepsze adresowanie wydatków społecznych,
- wstrzymanie dodatkowych projektów dotyczących świadczeń społecznych i zwiększenie środków na inwestycje publiczne.

IV. Przygotowanie strategii odbudowy gospodarki

Sferą w stosunku do której eksperci sformułowali wiele rekomendacji są inwestycje i strategia odbudowy gospodarki. Inwestycje okazują się ważne z co najmniej trzech powodów: są dobrą odpowiedzią na kryzys o charakterze popytowym, są ważne z punktu widzenia utrzymania lub zwiększania potencjału gospodarczego polskiej gospodarki, mogą być sposobem uzyskania wsparcia z UE. W szczególności rekomenduje się:

- przygotowanie pakietu stymulacji inwestycji,
- inwestycje publiczne w kluczowe obszary: cyfryzację (infrastruktura, 5G) oraz zieloną gospodarkę,
- wspieranie inwestycji prywatnych poprzez programy pomocowe rządowe i unijne,
- rozszerzanie zakresu instrumentów proinwestycyjnych (ulgi podatkowe, dotacje),
- działania sprzyjające jak najszybszemu pozyskaniu i efektywnemu spożytkowa-

niu środków z programu „Next Generation EU”, koncentracja na możliwie najszybszym uruchomieniu funduszy z nowego budżetu UE i możliwie najpełniejszym wykorzystaniu dostępnych środków (sprawne przygotowanie Krajowego Planu Odbudowy).

V. Zwiększenie stabilności regulacyjno-prawnej

Czynnikiem sprzyjającym wzrostowi inwestycji prywatnych jest stabilność prawa i regulacji. Eksperti EKF po raz kolejny postulują konieczność ograniczenia niepewności prawno-instytucjonalnej, zwiększenie stabilności reguł gry i prawdziwą reformę sądownictwa gospodarczego. W celu zwiększenia stabilności regulacyjno-prawnej i praworządności należy m.in.:

- odpolitycznić gospodarkę oraz wprowadzić zasadnicze zmiany w dotychczasowej polityce ładu korporacyjnego stosowanej w podmiotach gospodarczych efektywnie kontrolowanych przez państwo,
- dążyć do zawarcia trwałego porozumienia z Komisją Europejską w kwestiach praworządności,
- poprawić przejrzystość, stabilność i przewidywalność otoczenia regulacyjnego w celu zmniejszenia ryzyka i zwiększenia atrakcyjności dla inwestycji prywatnych,
- usprawnić sądownictwo w odniesieniu do spraw gospodarczych.

Recenzje

.....

DOI: 10.26354/bb.7.3.80.2020

Stanisław Flejterski*

ORCID: 0000-0002-7057-1541

stanislaw.flejterski@wsb.szczecin.pl

Recenzja monografii

Jana Krzysztofa Solarza i Krzysztofa Waliszewskiego

pt. *Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym.*

Pandemia COVID-19, edu-LIBRI, Kraków–Legionowo 2020, ss. 111

Pandemia COVID-19 należy do tych szczególnych fenomenów, które stanowią i długo będą stanowić dla wielu myślicieli i analityków wyzwanie, nie tylko praktyczne, ale i intelektualne. Kryzys 2020 porównywany jest – z zastrzeżeniem, że każda analogia jest ułomna – do wielkich kryzysów z lat 1929–1933 i 2007–2009. Każdy z kryzysów ma nieco inną genezę, inny przebieg, inne konsekwencje, inne strategie i instrumenty jego przezwyciężania. Specyfika i skutki pojawienia się koronawirusa SARS-CoV-2 były impulsem do wzbogacenia piśmiennictwa naukowego i popularno-naukowego o liczne prace i publikacje, nie tylko z zakresu epidemiologii i innych nauk medycznych, ale również z dziedziny nauk społecznych. Tytułem reprezentatywnych przykładów warto wymienić choćby książki Iwana Krastewa, *Nadeszło jutro. Jak pandemia zmienia Europę* oraz Slavoję Žižka, *Pandemia. COVID-19 trzęsie światem*.

Lista prac zwartych i przyczynków, które pojawiły się w literaturze światowej w roku 2020, jest imponująca, dotyczy to również publikacji z zakresu ekonomii i finansów. Warto tu wspomnieć o inspirującej pracy niemieckiego ekonomisty Daniela Steltera, autora oryginalnego neologizmu „kronomika” (analogia do reaganomiki

* Stanisław Flejterski – prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny w Szczecinie.

i abenomiki). Jego najnowsza książka (*Coronomics. Nach dem Corona-Schock: Neustart aus der Krise*, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2020) jest ciekawym, aktualnym kompendium dotyczącym pandemii z perspektywy niemieckiej, ale i globalnej. Osobny rozdział stanowią rozmaite publikacje podające w wątpliwość istnienie pandemii, nawiązujące do tzw. teorii spiskowych. Dowodzi to, że fenomen pandemii mieni się wielością barw i odcieni. Dla pełni obrazu warto dodać, że we wrześniu 2020 roku ukazała się książka prof. Grzegorza W. Kołodki *Od ekonomicznej teorii do politycznej praktyki*, w której autor jeden z rozdziałów poświęcił ekonomii politycznej pandemii oraz postpandemicznej przyszłości.

Autorami pierwszej w Polsce pracy zwartej dotyczącej ważnej problematyki z zakresu „koronomiki” są profesorowie Jan Krzysztof Solarz i Krzysztof Waliszewski. Autorzy ci stanowią jeden z filarów wysokiego poziomu recenzowanego studium. O kompetencjach i erudycji może świadczyć długa lista dotychczasowych publikacji, a także uznana pozycja w środowisku polskich finansistów. Przy okazji trzeba nadmienić, że obaj profesorowie należą do prestiżowego grona laureatów konkursu Komitetu Nauk o Finansach PAN za wybitne osiągnięcia w zakresie finansów.

Oczywiście o wartości każdego dzieła decydują nie tylko osoby Autorów, ale samo dzieło. Oceniając każdą pracę naukową, należy odnotować, czy i w jakim stopniu odpowiada ona na następujących pięć pytań: (1) jak jest? – rzetelny opis (ewentualnie wraz z pomiarem i porównywaniem); (2) dlaczego jest, tak jak jest? – geneza, objaśnianie przyczyn, diagnoza; (3) jak być powinno? – określanie stanów pożądanych; (4) jak prawdopodobnie będzie? – prognozowanie; (5) co czynić, aby było tak, jak być powinno? (formułowanie terapii, recept, rekomendacji, sygnałów wczesnego ostrzegania etc.). Oczywiście w każdym przypadku ważny jest kontekst i podejście holistyczne.

Recenzowana publikacja zawiera – oprócz Wstępu i Zakończenia – trzy rozdziały (*Porównanie ram poznawczych zarządzania ryzykiem systemowym; Ewaluacja kosztów urzeczywistnienia ryzyka systemowego; Koncepcja pandemii COVID-19 jako ryzyka systemowego*), w ramach których autorzy zaprezentowali rozważania na temat: *Etapy zarządzania ryzykiem systemowym – porównanie w czasie; Funkcjonalne równoważniki w zarządzaniu ryzykiem systemowym – porównanie w przestrzeni; Warstwy zarządzania ryzykiem systemowym pandemii – porównanie sposobu myślenia o pandemii; Dobra publiczne a dobra prywatne; Dobra publiczne – utrata bezpieczeństwa zdrowotnego i finansowego; Dobra prywatne – utrata pracy i dochodów; Dobra użyteczności publicznej – merit goods; Dobra wspólne wielu pokoleń – club goods; Dobra współistniejące i ich znaczenie w przewyżnianiu negatywnych następstw pandemii; Zastosowanie koncepcji ryzyka systemowego do analizy pandemii COVID-19; Kontekst powstawania ryzyka systemowego pandemii; Szok – koszty dla sektora gospodarki realnej oraz utraty miejsc pracy; Punkt zwrotny – Prognozy rozwoju świata w warunkach pandemii; Sygnały wczesnego ostrzegania; Kumulacja ryzyka – transformacja ryzyka częściowego w ryzyko systemowe).*

Książka Jana Krzysztofa Solarza i Krzysztofa Waliszewskiego zasługuje na miano poważnego i interesującego, a przy tym odważnego i ambitnego przedsięwzięcia.

Zamysł Autorów jest czytelny: chodziło o próbę zaprezentowania najważniejszych kwestii dotyczących współzależności między pandemią a gospodarką i finansami. Problematyka ta *ex definitione* należy współcześnie do fundamentalnych z punktu widzenia teorii i praktyki ekonomii i finansów, choćby z perspektywy znanych 17 celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*).

Recenzowana praca odznacza się niewątpliwymi walorami merytorycznymi i metodycznymi. Objętość pracy jest „kompaktowa”, układ pracy jest przejrzysty, a sekwencja rozważań logiczna. Konsekwencje i wyzwania związane z COVID-19 należą do interesujących i ważnych kwestii analizowanych w piśmiennictwie z zakresu ekonomii i finansów (prace naukowe, popularnonaukowe, publicystyczne). Z tego punktu widzenia recenzowaną pracę należy uznać za próbę syntezy tego, co najważniejsze w zakresie tej problematyki. Trzeba odnotować, że Autorom przyszło zmierzyć się z przedsięwzięciem o nadzwyczaj wysokim poziomie złożoności. Podjęty temat jest nowy, relatywnie skomplikowany, a liczba dylematów mu towarzyszących wręcz imponująca. Należy odnotować, że praktycznie we wszystkich fragmentach pracy Autorzy zaprezentowali pragmatyczne myśli i podejścia do analizowanej problematyki. Autorzy opisują, mierzą, porównują, wartościują, objaśniają (!), przewidują, proponują – czyli próbują w granicach możliwości sprostać wszystkim głównym – wymienionym wcześniej – powinnościom analityków zajmujących się ekonomią i finansami. Nie ulega wątpliwości, że swego rodzaju *signum temporis* jest uznanie, że centralnymi kategoriami są i będą mierzalne ryzyko w jego wielu odmianach oraz niemierzalna niepewność (w ostatnim czasie tę drugą kategorię: *uncertainty* nie bez powodu niektórzy autorzy wzbogacają o przymiotniki *fundamental* lub *radical*).

Problematyka recenzowanej publikacji jest bez wątpienia niezwykle aktualna, a przy tym interesująca zarówno z poznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Autorzy we Wstępie stwierdzają, że: „Celem studium jest zastosowanie dorobku nauk o finansach w zakresie zarządzania ryzykiem systemowym do zarządzania pandemią COVID 19”. Przyjmując taki cel, założyli, że pandemia jest całościowym urzeczywistnieniem ryzyka systemowego. Pozytywnie należy ocenić przesłanie pracy, motywy wyboru obszaru analizy, główne założenia pracy, pytania badawcze oraz metodykę. Należy odnotować, że struktura pracy jest spójna, zgodna z regułami metodologicznymi i metodycznymi przyjętymi w nauce. Autorzy łączą wywody o charakterze akademickim i metodycznym z pomysłami i rekomendacjami o wymiarze praktycznym. Praca łączy w sobie elementy opisu i diagnozy, lub też w innym ujęciu: opisu i objaśniania, nie unika też sformułowań o znaczeniu normatywnym. Jednocześnie docenić trzeba uwagę Autorów, kiedy piszą w Zakończeniu, że: „książka stawia więcej pytań niż daje na nie odpowiedzi”.

Dodać można, na marginesie, że recenzowana praca – jak każda(!) praca naukowa – może pozostawiać pewien niedosyt, zwłaszcza z perspektywy wymagającego czytelnika, silnie od dawna zainteresowanego sprawami globalnymi/zagranicznymi, jednak ze szczególnym uwzględnieniem spraw polskich. Autorzy wprowadzie wielokrotnie przy różnych okazjach odnoszą się do przypadku Polski 2020, jednak

w istocie nie sformułowali generalnej oceny stanu rzeczy w Polsce, wraz z próbą zaprezentowania pakietu remediów i rekomendacji co do przyszłości postpandemicznej gospodarki i postpandemicznych finansów w Polsce. W obecnym stanie rzeczy Autorzy tej wartościowej i potrzebnej książki postępują tak, jak przed laty sugerowała sławna Joan Robinson, kiedy w najkrótszym, jednozdaniowym rozdziale jednej ze swoich książek napisała: „Czytelnik musi sam wyciągnąć wnioski”. Ta uwaga recenzenta ma jednak charakter subiektywny, zrozumiałe jest przy tym, że nie sposób było w jednej monografii zawrzeć wszystkiego. Dodać też trzeba, że fenomen pandemii COVID-19 znajduje się *in statu nascendi*, co jest okolicznością w pełni usprawiedliwiającą. Autorów zresztą oceniać trzeba za to, co napisali, a nie za to, czego nie napisali. Należy przy okazji odnotować, na podstawie lektury bibliografii recenzowanej książki, że Autorzy przestudiowali wiele pozycji literatury, co dobrze świadczy i o solidności i szacunku do dorobku poprzedników (*ostatecznie wszyscy jesteśmy spadkobiercami tych, którzy byli przed nami i poprzednikami tych, którzy przyjdą po nas*).

Współczesna rzeczywistość w sferze ekonomii i finansów odznacza się – zwłaszcza w kontekście wydarzeń z lat 2007/2009–2020 – bogactwem barw i odcieni, dlatego, mimo oczywistej tęsknoty do symplifikacji, potrzebne są odpowiedzi coraz bardziej finezyjne, mające przy tym wartość praktyczną. Z tej perspektywy pojawienie się na polskim rynku wydawniczym recenzowanej monografii należy z definicji przyjąć z zadowoleniem. Jest ona pionierską w polskim współczesnym piśmiennictwie, w którym nie było na razie takiej zwartej publikacji (odnotować należy, dla pełni obrazu, że istnieją publikacje, jednak głównie o charakterze przyczynkarskim).

Głównymi odbiorcami pracy mogą być naukowcy, doktoranci i studenci zainteresowani problematyką szeroko rozumianych nauk ekonomicznych, z uwzględnieniem wyników obecnego stadium debaty nad kierunkami rozwoju i nowymi paradygmatami nauki ekonomii i finansów. Ważnym adresatem mogą być również praktycy związani z sektorem bankowo-finansowym (m.in. specjaliści z zakresu oceny ryzyka) oraz administracją rządową (z Ministerstwem Zdrowia na czele) i samorządową. Dla tej grupy potencjalnych czytelników szczególnie godny zarekomendowania wydaje się rozdział trzeci, zwłaszcza fragmenty dotyczące kosztów dla sektora finansów publicznych, kosztów dla pośredników finansowych (z bankami na czele), kosztów dla sektora gospodarki realnej i utraty miejsc pracy, kosztów dla polityki pieniężnej, ponadto kosztów dla sektora gospodarstw domowych. Przy okazji warto zwrócić uwagę na wartościowy artykuł zamieszczony w „Bezpiecznym Banku” (nr 2/2020), dotyczący wpływu ryzyka związanego z pandemią na polski sektor bankowy (E. Kulińska-Sadłocha, M. Marcinkowska, J. Szambelańczyk, *The impact of pandemic risk on the activity of banks based on Polish banking sector in the face of COVID-19*).

Na tle lektury recenzowanej publikacji należy stwierdzić, że stanowi ona oryginalną, wartościową i potrzebną próbę zaprezentowania aktualnych i ważnych problemów naukowych z zakresu dyscypliny ekonomia i finanse, dowodzi też, że Autorzy dysponują nie tylko odwagą, ale i bogatą, profesjonalną wiedzą i stosownym warsz-

tatem naukowym. Można przypuszczać, że monografia prof. Jana Krzysztofa Solarza i prof. Krzysztofa Waliszewskiego będzie impulsem do powstawania następnych publikacji z zakresu „koronomiki”, dotyczących wpływu pandemii na gospodarkę i finanse. Dotyczy to pandemii z roku 2020 oraz zapewne następnych, jeśli przyjąć, że potwierdzi się pesymistyczna opinia przedstawiciela Instytutu Zdrowia Globalnego Uniwersytetu Harwarda, przywołana przez autorów we Wstępie: „Liczba i różnorodność wirusowych infekcji będzie stopniowo, lecz nieuchronnie się zwiększać, tak jak ich zdolność do dewastacji naszych systemów ekonomicznych”. Recesja w gospodarce globalnej, o trudnej do przewidzenia skali i czasie trwania, w tym i bezprecedensowe perturbacje w sferze szeroko rozumianych finansów, są swoistą lekcją pokory dla świata, a zarazem wielkim wyzwaniem dla praktyków i teoretyków, współodpowiedzialnych za przetrwanie w erze „nowej normalności”.

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 2020 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”.

Prace można nadsyłać w terminie do 31 stycznia 2021 roku na adres:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ul. ks. Ignacego Jana Skorupki 4
00-546 Warszawa
z dopiskiem „Konkurs”.

O przyjęciu pracy do konkursu decyduje data stempla pocztowego.

Wniosek o zgłoszeniu pracy do Konkursu powinien zawierać:

- imię i nazwisko autora pracy oraz adres do korespondencji, adres e-mail, nr telefonu;
- kopię dyplomu oraz suplementu do dyplomu lub innego dokumentu potwierdzającego uzyskanie, na podstawie pracy zgłoszonej na Konkurs, tytułu zawodowego licencjata, magistra lub stopnia doktora wraz z wpisem uzyskanej oceny z pracy dyplomowej, datą obrony, oznaczeniem wydziału lub instytutu i uczelni lub instytucji naukowej, w której obrona się odbyła;
- opinię o pracy podpisaną przez promotora lub recenzenta, a w przypadku prac doktorskich – recenzje przygotowane przez recenzentów w przewodzie doktorskim;
- oświadczenie autora pracy (na formularzu zgłoszeniowym dla autorów prac – w załączniku), o wyrażeniu zgody na udział w Konkursie i akceptację Regulaminu Konkursu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie oraz przechowywanie i przetwarzanie jego danych osobowych.

Wyniki Konkursu zostaną ogłoszone nie później niż do końca maja 2021 roku. Lista laureatów oraz termin wręczenia nagród zostaną ogłoszone na stronie internetowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Więcej szczegółów na stronie: www.bfg.pl/konkurs

Organizator zastrzega sobie możliwość odwołania Konkursu w każdym momencie bez podania przyczyn.

Szczegółowe warunki zgłaszania prac do Konkursu określa Regulamin.