

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

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 „kruchości 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 obligatoryjną 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.

niczącego 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 uchwalenia 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
Art. 1. Ustawa określa: 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.	Art. 1. 1. Ustawa określa: 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.
	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.

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 pieniężnych^{a)}. <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.

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. 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.
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.	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.

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*).

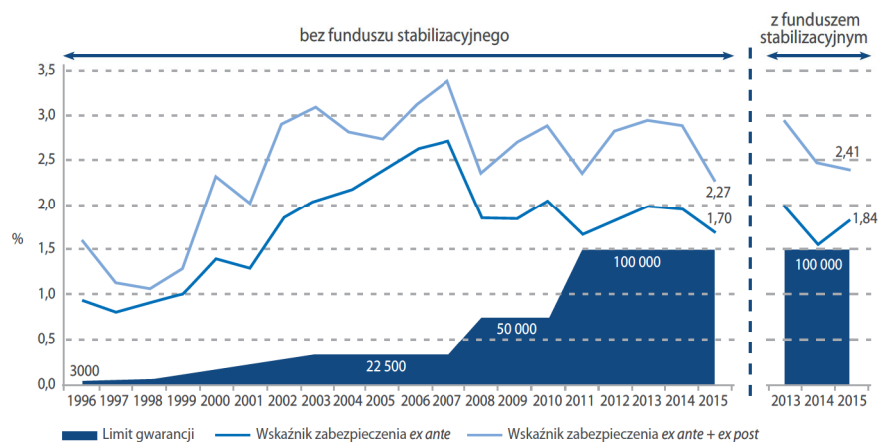
²⁸ Dyrektywa 94/19/EEC określała powszechny i obowiązkowy poziom gwarantowania depozytów na poziomie 20 000 ECU, co powodowało, że w 2003 r. obowiązkowy poziom gwarantowania przyjęto na poziomie 22 500 euro.

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*

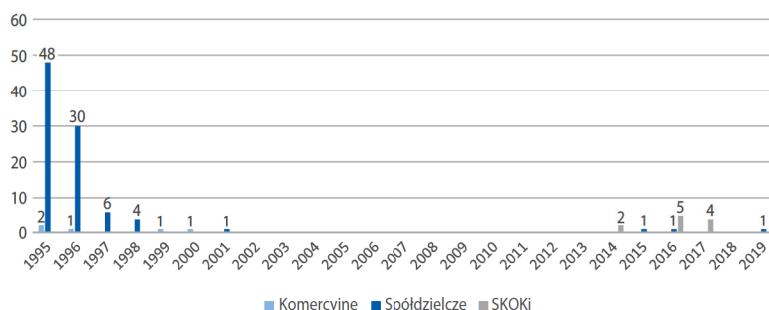


* W celu zapewnienia porównywalności danych z latami poprzednimi, wysokość wskaźników zabezpieczenia w latach 2013–2015 bez uwzględniania kwot zgromadzonych na funduszu stabilizacyjnym (tworzonym z wpłat banków – opłata ostrożnościowa); dodatkowo podano wskaźniki uwzględniające fundusz stabilizacyjny. 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-

zenia fośg 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 fośg na wypłaty środków gwarantowanych deponentom.

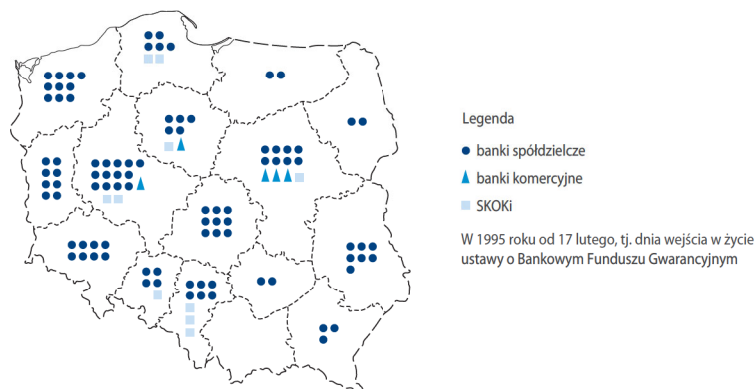
Analiza rozmieszczenia siedzib upadłych banków w Polsce w minionym 25-leciu wskazuje, że upadłości najliczniej wystąpiły w województwach zachodnich i centralnych, a ze szczególną siłą w Wielkopolsce, m.in. na skutek szybkiej komercjalizacji działalności banków spółdzielczych po 1990 r.

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	wpłaty 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 prodeponentkie (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.

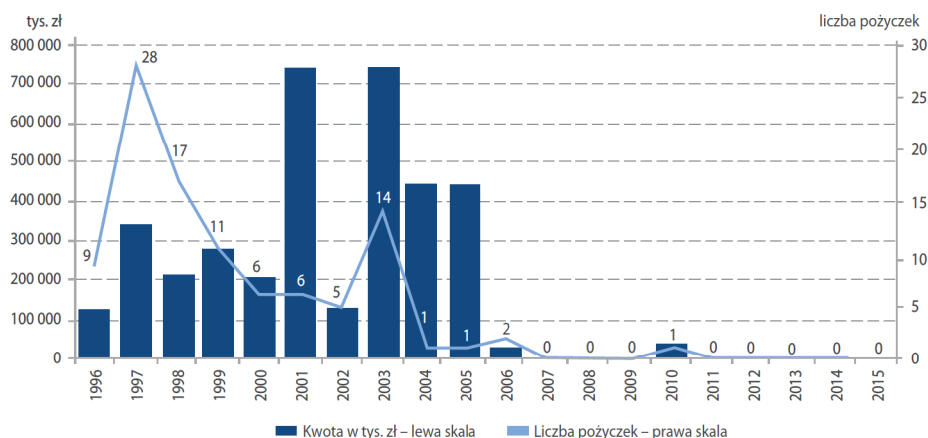
Kwestia wysokości stawek uchwalanych przez Radę Funduszu na kolejne lata, zwłaszcza po 2005 r., była dość często przedmiotem kontrowersji co do rzeczywistego zapotrzebowania na fundusz pomocowy. A to głównie dlatego, że opłaty na fundusz pomocowy, w odróżnieniu od fośg, były płacone *ex ante* na rachunek 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 Funduszowi 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 zaszłaby 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

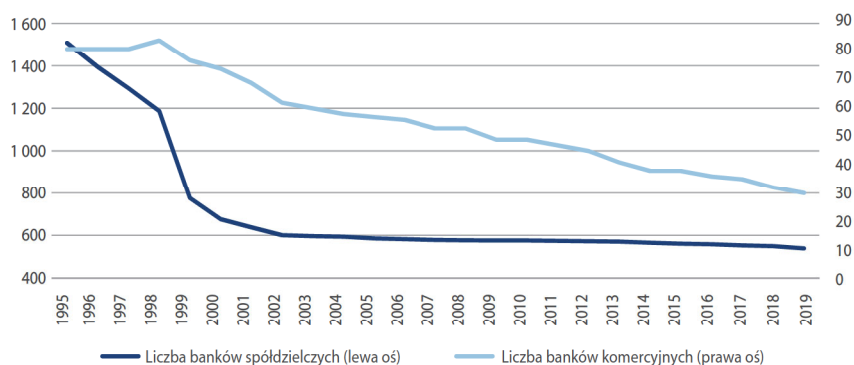
* Łącznie z bankami zrzeszającymi banki spółdzielcze.

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).

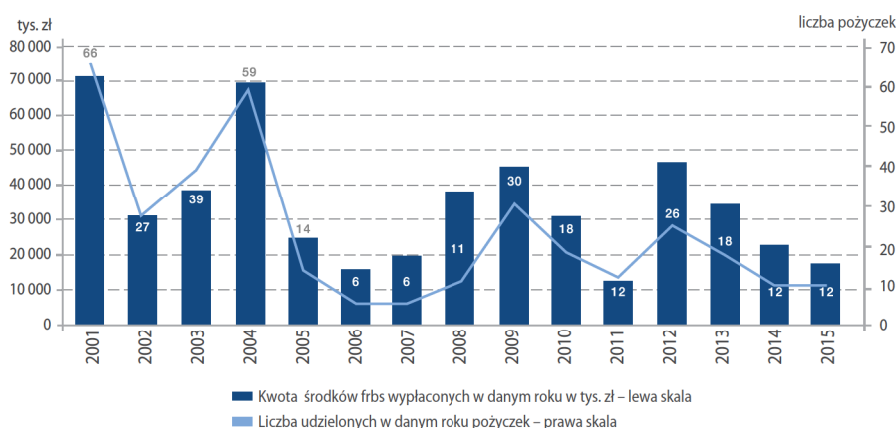
5. Fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych (frbs)

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. Wyплаты 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 nowcej 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 wiarytelności 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 rekapitalizację 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 obciążona 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 rezydującego 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, poczynawszy 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 zabezpieczaniu 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 wahały 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 piętrach 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 Świtała (od 27.03.2017 do 22.06.2017), Marek Chrzanowski (od 22.06.2017), Martyna Wojciechowska (od 26.06.2017), Robert Zima (od 28.09.2017)
VIII kadencja Rady (2 lipca 2018 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)

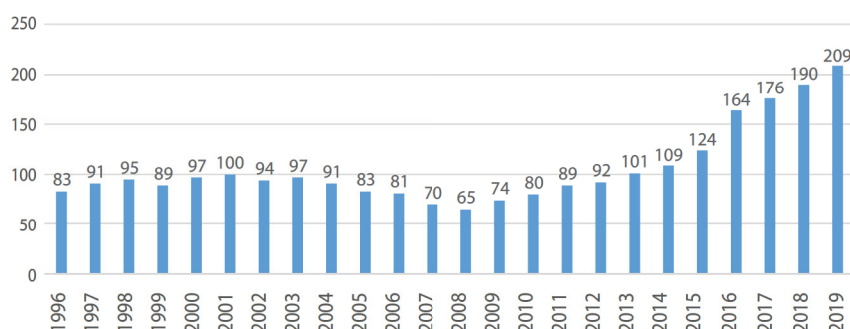
Źródło: dane Biura Funduszu.

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 rośnie 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 z 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 obciążony 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 wyliczyć bardzo liczne publikacje artykułowe w czasopismach 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 wierzytelności 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 ryzyka 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.

Ohał 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).