

*Iwona D. Czechowska**

**BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY
I UBEZPIECZENIOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY
JAKO OGNIWA SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO**

1. WSTĘP

Ważnym elementem bezpieczeństwa rynków finansowych jest zaufanie do instytucji systemu finansowego. Na wzrost zaufania klientów do systemu finansowego może wpływać sieć bezpieczeństwa finansowego. Przedmiotem niniejszego opracowania będą dwie instytucje należące do tej sieci: Bankowy i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Celem rozważań prowadzonych w tym opracowaniu będzie przedstawienie specyfiki ich działalności. Opracowanie będzie składało się z trzech części. W pierwszej zostanie zdefiniowana sieć bezpieczeństwa finansowego, w następnej zaprezentowana istota działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego a w ostatniej ukazany Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

2. ASPEKT POJĘCIOWY SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Ulegające transformacji otoczenie gospodarcze, polityczne i społeczne a także natura rynków finansowych powoduje potrzebę funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego. W dobie kryzysów finansowych owe sieci mają wpływać na ograniczanie ryzyka m. in. poprzez eliminowanie takich zagrożeń jak¹: panika bankowa (powodująca, że deponenci w dużej masie wycofują swoje środki), efekt zarażania (przenoszenie ryzyka z jednej instytucji lub sektora na pozostałych uczestników rynku, wywołane bezpośrednimi powiązaniem lub spadkiem zaufania do systemu finansowego), asymetria informacji (brak wystar-

* Dr hab. prof. nadzw. UŁ, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, 90-214 Łódź, ul Rewolucji 1905 r. nr 39.

¹ O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Scholar, Warszawa 2008, s. 43–44.

czającej wiedzy o podmiocie, z którym dokonuje się transakcji, wywołujący pokusę nadużycia). Biorąc pod uwagę występowanie wielu zagrożeń bezpieczeństwa rynku finansowego utożsamiane jest z jego stabilnością, czyli stanem braku ryzyka systemowego, czyli: możliwości przeniesienia kryzysu jednej instytucji finansowej na innych uczestników rynku, skutkującej zakłóceniem funkcjonowania całego systemu finansowego. Dochodzi wówczas do powstania kryzysu systemowego, stanowiącego zakłócenie, poważnie osłabiające funkcjonowanie całego systemu finansowego, destabilizujące co najmniej jedną z trzech jego kluczowych funkcji: alokację kredytów, płatności lub wycenę aktywów finansowych. Dążenie do stabilności finansowej to obszar aktywności instytucji należących do sieci bezpieczeństwa finansowego. Funkcjonują w niej przede wszystkim takie instytucje jak: rząd, będący podmiotem opracowującym regulacje systemowe i dysponentem środków publicznych; bank centralny, którego domeną jest polityka pieniężna i nadzorowanie systemu płatniczego; instytucje nadzoru nad sektorem finansowym – zapewniające prawidłowe funkcjonowanie i stabilność sektora bankowego i dążące do zapewnienia bezpieczeństwa klientom sektora finansowego, instytucje gwarantowania depozytów zapewniające prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, jego bezpieczeństwo, oraz bezpieczeństwo jego klientów. Bezpieczeństwo rynku finansowego i stabilność finansową zaczęto traktować jako dobro publiczne. Ochrona systemu finansowego przed destabilizacją, która mogłaby zakłócić funkcjonowanie całej gospodarki, stała się jednym z głównych celów polityki państwa².

Sieć bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*) można określić jako współpracujące podmioty, mechanizmy ich działania oraz regulacje, których celem jest zapewnienie stabilności systemu finansowego. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, autorka książki poświęconej bezpieczeństwu rynku usług finansowych prezentuje bardziej rozwiniętą definicję sieci bezpieczeństwa finansowego jako regulacje i samoregulacje, których celem jest zapewnienie stabilności finansowej a także ochrony interesów uczestników rynku, korzystających z usług pośredników finansowych. Do sieci tej należy także ogół instytucji odpowiedzialnych za kontrolę ich przestrzegania³. Powyższa autorka powołuje się także na określenie J. Walter i J. Weinberg, opisujących sieć bezpieczeństwa, jako bezpośrednie i pośrednie gwarancje rządowe na rzecz prywatnych zobowiązań⁴. Sieć bezpieczeństwa finansowego to „instytucje i regulacje prawne działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją”⁵. Jest to

² A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 166–167.

³ M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, s. 23.

⁴ *Ibidem*, s. 22.

⁵ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1, s. 19.

szerokie rozumienie *safety net* ponieważ dotyczy „całokształtu instytucji i regulacji chroniących interesariuszy i społeczeństwo przed stratami z tytułu niewypłacalności banków i innych pośredników finansowych”⁶. Można również odnotować wąską definicję sieci bezpieczeństwa finansowego odnoszącą się jedynie do instytucji związanych z systemem bankowym.

Analizując kompetencje instytucji należących do sieci bezpieczeństwa wymieniamy się zadania rutynowe, stosowane w codziennych sytuacjach, gdzie nie występują zakłócenia rynkowe i kompetencje interwencyjne łączone z zarządzaniem kryzysowym⁷. Sieć bezpieczeństwa realizuje na rzecz uczestników systemu finansowego takie zadania jak: dążenie do stabilności, zwiększanie zaufania klientów, przeciwdziałanie ryzyku zarażenia czy niwelowanie asymetrii informacji.

Funkcjonowanie systemu finansowego jest oparte na zaufaniu jego uczestników, którzy wierzą, że środki które powierzają instytucjom finansowym są bezpieczne. Instytucje *safety net* mają nie dopuścić do utraty zaufania przez rynek finansowy. Z drugiej strony nie mogą też tworzyć warunków, w których podmioty pokładające nadmierne zaufanie⁸ w bezpieczeństwo systemu, będą skłonne podejmować bardziej ryzykowne działania, licząc na pomoc w przypadku wystąpienia trudności. Istnienie sieci bezpieczeństwa finansowego jest także związane z asymetrią informacji, która polega na tym, że dany podmiot nie ma wszystkich informacji, w których posiadaniu jest jego kontrahent. Ograniczony dostęp do informacji może dotyczyć np. klientów banków, czy klientów firm ubezpieczeniowych. Zjawisko asymetrii informacji może prowadzić do dwóch poważnych konsekwencji, których nawarstwianie się może mieć negatywny wpływ na cały system finansowy. Zalicza się do nich tzw. negatywną selekcję (ang. *adverse selection*), która może wystąpić jeszcze przed transakcją oraz pokusę nadużyć (ang. *moral hazard*) mającą miejsce już po zawarciu kontraktu. Negatywna selekcja polega na tym, że uczestnicy rynku posiadający więcej informacji i oferujący produkty gorszej jakości będą wypierali pozostałe podmioty⁹. Pokusa nadużyć będzie przejawiała się w tym, że strona zdająca sobie sprawę z przewagi informacyjnej nad kontrahentem będzie skłonna do podejmowania działań bardziej ryzykownych. Asymetria informacji wynika z niedoskonało-

⁶ L. Pawłowicz, *Dlaczego potrzebujemy nowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] J. Nowakowski, J. Ostaszewski (red.), *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 33.

⁷ M. Żukowski, H. Żukowska, *Oddziaływanie państwa na stabilizowanie systemu finansowego*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska, I. Różańska (red.), *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 489.

⁸ Zaufanie definiowane np. jako zakład podejmowany na temat niepewnych przyszłych działań innych ludzi; S. Flejterski, *Zaufanie do instytucji bankowo-finansowych jako fundament stabilnego systemu finansowego*, [w:] J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, Difin, Warszawa 2008, s. 23.

⁹ A. Jurkowska-Zeidler, *op. cit.*, s. 172.

ści mechanizmu rynkowego. W praktyce nie jest możliwe, aby każdy podmiot dysponował pełną informacją.

Zadaniem sieci bezpieczeństwa finansowego jest ochrona interesów uczestników rynku poprzez m. in. monitorowanie i kontrolowanie kondycji instytucji finansowych, a także ocenę ryzyka z nimi związanego na podstawie danych, do których pojedyncze podmioty nie mają dostępu. W ramach sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce można wymienić wiele różnych instytucji, wśród których znajduje się Bankowy i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny¹⁰.

3. BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

W celu wzmocnienia zaufania klientów, wykorzystując doświadczenia innych krajów, w Polsce utworzono Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG), będący m. in. systemem ubezpieczenia depozytów. Na mocy ustawy z 1994 r., zgodnej z Dyrektywą 1994/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, powołano BFG którego misją jest: „działanie na rzecz bezpieczeństwa i stabilności banków oraz wzrost zaufania do systemu bankowego”¹¹. BFG został utworzony w celu realizacji zadań systemów: obowiązkowego i umownego gwarantowania zgromadzonych środków pieniężnych. Celem obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych jest zapewnienie deponentom wypłaty do wysokości środków gwarantowanych w razie ich niedostępności. Celem umownego systemu jest udzielanie pomocy podmiotom objętym tym systemem. Powyższe cele są realizowane poprzez określone zadania, wśród których można wskazać podstawowe, to znaczy¹²:

- ochrona wkładów pieniężnych na rachunkach bankowych osób fizycznych oraz innych podmiotów, powierzających pieniądze bankom,
- udzielanie pomocy finansowej bankom w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności,
- wspieranie procesów łączenia banków zagrożonych (na nabycie akcji lub udziałów banków, na nabywanie wierzytelności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności),
- gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania oraz opracowywanie analiz i prognoz dotyczących sektora ban-

¹⁰ Do instytucji *safety net* można również zaliczyć instytucje wspomagające bezpośrednio klientów, takie jak np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz Kasa Krajowa i Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, których celem jest zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania wszystkich SKOK.

¹¹ www.bfg.pl [8.04.2012].

¹² Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wraz z nowelizacjami, DzU 2009, nr 84, poz. 711 oraz www.bfg.pl [8.04.2012].

kowego, a także podejmowanie inicjatyw i działań zapobiegawczych wobec utraty stabilności systemu bankowego.

Zazwyczaj wskazuje się na dwa główne obszary aktywności BFG, do którego należy obligatoryjna ochrona depozytów i fakultatywna pomoc finansowa dla banków, mających problemy z wypłacalnością.

Działalność gwarancyjna BFG jest ważna dla zapewnienia bezpieczeństwa i stabilizacji całego sektora bankowego. Analizując informacje zawarte w tab. 1 można zauważyć że system gwarantowania depozytów był ważny i potrzebny.

Tabela 1

Środki przeznaczone na wypłaty gwarancyjne w latach 1995–2010

Rok	Środki przeznaczone na wypłaty gwarancyjne (w mln zł)				Stopień wykorzystania FOŚG w %	Liczba deponentów
	ogółem	w tym:				
		z FOŚG	ze środków płynnych mas upadłościowych	z funduszu środków zyskanych z mas upadłości		
1995	105,0	85,9	19,1	0	38,1	89 939
1996	50,8	47,3	3,1	0,4	14,9	59 420
1997	6,4	4,7	0,6	1,1	2,3	10 418
1998	8,2	4,1	1,8	2,3	3,2	6 775
1999	4,7	0	2,0	2,7	0	1 572
2000	626,0	484,1	141,9	0	48,4	147 739
2001	12,5	0	4,5	8,0	0	2 658
2002	0,1	0	0,1	0	0	46
2003	0,1	0	0,1	0	0	27
2004	0,4	0	0,4	0	0	124
2005	0,1	0	0,1	0	0	99
2006	0,1	0	0,1	0	0	5
2007	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	0	0
2009	0,004	0	0	0,004	0	1
2010	0	0	0	0	0	0
Razem	814,4	626,1	173,8	14,5	6,15	318 823

Źródło: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2010*, Warszawa 2011, s. 21.

Tylko w trzech pierwszych latach działalności Funduszu przeznaczono 162,2 mln zł na wypłaty gwarancyjne. Środki te otrzymało 159 777 deponentów, których banki upadły. Maksymalna kwota gwarantowana wynosiła 3 000 euro

do 30.06.1997 r., a potem została podwyższona do 4 000 euro, przy czym powyżej 1 000 euro deponenci mogli liczyć na wypłatę 90% zgromadzonych środków. Pod koniec lat 90. znacznie pogorszyła się sytuacja makroekonomiczna. Tempo wzrostu gospodarczego uległo spowolnieniu. Pogorszenie sytuacji finansowej klientów, wzrost bezrobocia, spadek jakości portfeli kredytowych oraz spadek liczby depozytów w znacznym stopniu wpłynęły na sytuację banków¹³. Koniec lat 90. przyniósł także dość istotne zmiany dla sektora bankowego w kontekście jego dalszej restrukturyzacji. Lata 1998–2002 charakteryzowała konsolidacja sektora bankowego. W tym okresie doszło do połączenia/przejęcia 29 banków komercyjnych. Dzięki temu banki mogły zwiększyć swoją konkurencyjność.

Część przejęć i fuzji była związana z toczącymi się postępowaniami naprawczymi¹⁴. Proces konsolidacyjny wyraźniej zaznaczył się także w sektorze banków spółdzielczych. Było to związane z przepisami nowej ustawy Prawo bankowe z 1997 r., zgodnie z którymi banki spółdzielcze musiały zwiększyć fundusze własne do wysokości 300 tys. euro. Rozwiązaniem tej sytuacji były procesy łączeniowe.

Procesy konsolidacyjne w sektorze bankowym ustrzegły niektóre banki przed niewypłacalnością. W 2000 r. upadł Bank Staropolski SA, co było największym w historii BFG obciążeniem dla systemu gwarantowania depozytów. Od chwili powstania Funduszu był to pierwszy przypadek upadłości banku średnich rozmiarów¹⁵. Z tego tytułu wypłaty dla 147 739 deponentów wyniosły w 2000 r. aż 626 mln zł, przy czym 77% tej kwoty, czyli 484,1 mln zł pochodziło z funduszu ochrony środków gwarantowanych. Był to znaczny koszt, który poniósł cały sektor bankowy, a przede wszystkim banki, których udział w rynku depozytów był największy¹⁶. Od 1995 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o BFG do końca 2010 r. upadły 94 banki, w tym 89 banków spółdzielczych. Do końca roku 2010 wypłacono w ramach systemu gwarantowania depozytów 814,4 mln zł dla 318 823 deponentów, z czego 626,1 mln zł pochodziło z funduszu ochrony świadczeń gwarantowanych. Warto podkreślić, że ponad 70% środków przeznaczonych dla deponentów banków spółdzielczych zostało sfinansowanych przez banki komercyjne. Ostatnia upadłość banku w Polsce miała miejsce w 2001 r. Od tamtej pory BFG wypłacał środki w ramach systemu gwarantowania depozytów jedynie w związku z tworzeniem dodatkowych list deponentów

¹³ Narodowy Bank Polski, *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001, s. 19–21.

¹⁴ Tak było m. in. w przypadku: przejęcia w 1999 r. Banku Energetyki SA przez Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA, czy przejęcia Gliwickiego Banku Handlowego SA przez Wielkopolski Bank Kredytowy SA.

¹⁵ P. Masiukiewicz, *Nowe ryzyka bankowości w świetle badań*, SGH, Warszawa 2009, s. 8.

¹⁶ *Sprawozdanie z działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w 2000 roku (skrót)*, „Bezpieczny Bank” 2001, nr 1–2, s. 3–5. Najwięcej na FOŚG wpłacił bank PKO BP SA – ponad 106 mln zł i Bank PeKaO SA – prawie 90 mln zł.

związanych z wcześniejszymi upadłościami. Od początku XXI w. większe znaczenie miała działalność pomocowa Funduszu.

BFG poprzez działalność pomocową ma wspierać banki zagrożone niewypłacalnością, a w związku z tym chronić klientów takich instytucji przed utratą depozytów. W analizowanym okresie udzielono pożyczek o najwyższej wartości w 2003 r. i w 2001 r. – odpowiednio 751 i 749 mln zł. Biorąc po uwagę ilość pożyczek, to banki spółdzielcze były głównymi beneficjentami. Analizując jednak ich wartość należy zauważyć, że ponad 90% środków, tzn. 3 427,4 mln zł zostało przyznanych bankom komercyjnym (łącznie z bankami zrzeszającymi banki spółdzielcze). Do banków spółdzielczych trafiło „zaledwie” 363 mln zł¹⁷. Warto zwrócić uwagę, że w latach 2007–2009 nie wypłacono żadnej pożyczki z funduszu pomocowego. Od roku 2006 wsparcie w ramach funduszu pomocowego było niewielkie w porównaniu z poprzednimi latami, co może świadczyć o lepszej sytuacji finansowej instytucji bankowych.

Tabela 2

Wykorzystanie funduszu pomocowego w latach 1995–2010

Rok	Utworzony Fundusz Pomocowy (w mln zł)	Pożyczki dla banków (w mln zł)
1995	173,8	0,0
1996	230,0	129,2
1997	261,2	343,7
1998	299,0	219,1
1999	339,0	284,1
2000	430,9	205,4
2001	317,1	749,0
2002	408,6	132,8
2003	245,2	751,0
2004	186,2	450,0
2005	brak danych	447,0
2006	brak danych	35,6
2007	brak danych	–
2008	brak danych	–
2009	579,6	–
2010	brak danych	43,5
Razem	x	3790,3

Źródło: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raporty Roczne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z lat 1995–2010*, Warszawa 1996–2011.

¹⁷ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raporty Roczne Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z lat 1995–2009*, Warszawa 1996–2009.

Pożyczki dla banków zagrożonych niewypłacalnością z funduszu pomocowego zostały przeznaczone na samodzielną sanację albo przejęcie czy procesy łączeniowe lub zakup akcji banków znajdujących się w stanie niewypłacalności przez nowych akcjonariuszy. Na samodzielną sanację przeznaczono łącznie 2 249,1 mln zł czyli 60% środków, a na przejęcia i fuzje 1 306,3 mln zł, co stanowiło ponad 33% wartości udzielonych pożyczek. Pozostała część, czyli 235 mln zł była związana z zakupem akcji banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej¹⁸. Analizując przeznaczenie pożyczek dla poszczególnych rodzajów banków należy zauważyć, że zarówno banki komercyjne jak i spółdzielcze, co najmniej połowę otrzymanych środków przeznaczyły na samodzielną sanację: 60% (banki komercyjne) oraz 50% (banki spółdzielcze). Pozostałą część pożyczek, tj. 50% banki spółdzielcze wykorzystwały w związku z realizowanymi procesami łączeniowymi. W przypadku banków komercyjnych natomiast celem, na jaki przeznaczono 33% otrzymanych środków, były przejęcia innych banków, głównie banków komercyjnych. Reszta pożyczek (7%) pozwoliła na zakup akcji instytucji zagrożonych niewypłacalnością.

Tabela 3

Pożyczki wypłacone z funduszu pomocowego w 1996–2010

Rodzaj banku i cel pożyczki	Wypłaty pożyczek	
	kwota w tys. zł	udział w %
komercyjne*		
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
Razem	3 427 386,4	90,4
spółdzielcze		
Samodzielna sanacja	183 050,0	4,8
Procesy łączeniowe	179 906,0	4,8
Razem	362 956,0	9,6
Ogółem	3 790 342,4	100

* łącznie z bankami zrzeszającymi banki spółdzielcze

Źródło: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2010*, Warszawa 2011, s. 20.

¹⁸ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2010*, Warszawa 2011, s. 25.

Poprzez te działania skala upadłości banków, a w związku z tym ewentualne wypłaty w ramach systemu gwarantowania depozytów zostały ograniczone. Było to szczególnie ważne w sytuacjach gdy znaczna część depozytów zgromadzonych w danym banku nie była chroniona, co w przypadku upadłości takiej instytucji mogłoby oznaczać dla depozytariuszy problemy z odzyskaniem środków¹⁹. Wsparcie finansowe w ramach funduszu pomocowego dla banków, które miały problemy z wypłacalnością pozwoliło utrzymać również wiele miejsc pracy. Szacuje się, że działalność pomocowa BFG „uratowała” 1 966 placówek bankowych oraz 64 201 miejsc pracy²⁰. Należy również zauważyć, że ta pomoc była niezwykle ważna w przypadku banków spółdzielczych, które w mniejszych miejscowościach często były jedynymi instytucjami świadczącymi usługi bankowe.

4. UBEZPIECZENIOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

Jedną z instytucji ochrony ubezpieczeniowej jest Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG), powołany na mocy *Ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej*²¹. Powyższa ustawa tworzyła również podstawy prawne dla Funduszu Ochrony Ubezpieczonych (FOU), którego zadaniem była ochrona klientów niewypłacalnych zakładów ubezpieczeń. W wyniku likwidacji w 1995 r. FOU jego kompetencje przejął UFG²². Obecnie (2012) zadania UFG oraz sposób ich finansowania określa statut i ustawy:

- *Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*²³.

- *Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw*²⁴.

¹⁹ Przykładem może być Bank Przemysłowy SA w Łodzi. Na początku XXI w. BFG dołożył wielu starań, aby zapobiec upadkowi tego banku. Klientami Banku Przemysłowego SA były jednostki samorządowe miasta Łodzi, które posiadały depozyty o znacznej wysokości. Depozyty te ze względu na swoją wartość były tylko częściowo objęte gwarancjami BFG. W ramach działalności pomocowej Getin Bank SA otrzymał pożyczkę w wysokości 447 000 tys. zł na sfinansowanie przejęcia Banku Przemysłowego. Dzięki tym działaniom udało się uratować depozyty o znacznej wartości. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny BFG za rok 2005*, Warszawa 2006, s. 13.

²⁰ <http://www.bfg> [29.04.2012]

²¹ DzU 1990, nr 59, poz. 344.

²² Zob. szerzej: L. Gąsiorkiewicz, *System instytucji ochrony ubezpieczeniowej*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Podstawy ubezpieczeń*, Poltext, Warszawa 2004, s. 339; Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, *Jubileuszowy raport roczny UFG, Rozwój systemu gwarancyjnego w Polsce w latach 1990–2010, Raport Roczny UFG za rok 2010*, Warszawa 2011.

²³ DzU 2003, nr 24, poz. 1152.

²⁴ DzU 2011, nr 205, poz. 1210.

Powstanie UFG wynikało z dostosowania do standardów unijnych²⁵. Misją UFG jest wypłata odszkodowań niewinnym ofiarom wypadków – spowodowanych przez nieubezpieczonych właścicieli pojazdów lub niezidentyfikowane pojazdy oraz nieubezpieczonych rolników. Każda z tych grup ma obowiązek posiadać ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, popularnie zwane OC. UFG wypłaca również odszkodowania osobom poszkodowanym, w przypadku gdy sprawca wypadku drogowego uciekł z miejsca zdarzenia i jest nieznanymi²⁶. Podsumowując oprócz funkcji związanych z kompensacją szkód drogowych UFG pełni również inne zadania²⁷:

- Funkcja kompensacyjna – wypłacanie odszkodowań i świadczeń za szkody na osobie i mieniu z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, gdy rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w jego gospodarstwie rolnym wyrządzili szkodę, której następstwem jest śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia albo utrata, zniszczenie lub uszkodzenie mienia a rolnik nie posiadał obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników. W ramach funkcji kompensacyjnej znajduje się także Zaspokajanie przez Fundusz roszczeń osób uprawnionych w związku z upadłością lub likwidacją zakładu ubezpieczeń²⁸.

- Funkcja prewencyjna (pomocowa) – udzielanie zwrotnej pomocy finansowej firmie ubezpieczeniowej, przejmującej portfel ubezpieczeń obowiązkowych (OC pojazdów mechanicznych i OC rolników).

- Funkcja informacyjna – związana z Ośrodkiem Informacji, posiadającym m. in. dane pojazdów ubezpieczonych (OC i AC), dane szkodowe, listę organów odszkodowawczych z krajów UE i reprezentantów ds. roszczeń ubezpieczycieli komunikacyjnych prowadzących działalność w Polsce.

²⁵ Implementacja Drugiej Dyrektywy Komunikacyjnej 84/5/EWG, zakładającej istnienie instytucji wypłacającej odszkodowania i świadczenia z tytułu szkód wyrządzonych ruchem pojazdów nieubezpieczonych i niezidentyfikowanych.

²⁶ <http://www.ufg.pl/web/guest/misja-funduszu> [29.04.2012].

²⁷ *Raporty roczne BFG. Ubezpieczeniowe Fundusze Gwarancyjne w wybranych krajach europejskich*, Biuletyn, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2006, s. 120–121; <http://www.ufg.pl/web/guest/misja-funduszu> [29.04.2012].

²⁸ W Polsce, w przypadku upadłości ubezpieczyciela, gwarantowane są świadczenia z następujących polis:

- na życie, dla osób fizycznych: 50% wierzitelności, nie więcej jednak niż 30 tysięcy euro,
- ubezpieczeń obowiązkowych, tylko dla osób fizycznych: 50% wierzitelności, nie więcej niż 30 tysięcy euro,
- ubezpieczeń obowiązkowych odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów i rolników dla osób fizycznych i prawnych: 100% wierzitelności w granicach obowiązujących sum gwarancyjnych,
- ubezpieczeń obowiązkowych budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego dla osób fizycznych i prawnych: 100% wierzitelności, do wysokości sumy ubezpieczenia; <http://www.ufg.pl/web/guest/gwarancje-na-wypadek-upadlosci-w-ubezpieczeniach> [29.04.2012].

- Funkcja kontrolno-represyjna – dotycząca kontrolowania i nakładania opłat karnych na osoby niespełniające obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i OC rolników.

- Funkcja regulacyjna – tworzenie razem z innymi instytucjami polityki w ramach OC komunikacyjnego na terenie RP.

- Funkcja windykacyjno-regresowa to dochodzenie zwrotu wypłaconych odszkodowań i świadczeń, w sytuacji gdy sprawca szkody lub osoba zobowiązana nie posiadały ubezpieczenia OC. W pierwszej kolejności UFG wzywa do dobrowolnej zapłaty zrealizowanego świadczenia. Jeżeli tryb dobrowolny nie przynosi rezultatu wszczynane jest postępowanie przed sądem powszechnym a następnie dochodzi do windykacji należności albo ugód sądowych i pozasądowych.

Realizacja funkcji kompensacyjnej obejmuje dwa obszary tzw. działalności podstawowej i związanej z upadłością zakładów ubezpieczeń. W ramach działalności podstawowej UFG zaspakaja roszczenia z tytułu szkód powstałych na terytorium RP z zakresu ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i ubezpieczenia OC rolników. Informacje dotyczące działalności kompensacyjnej przedstawiono w tab. 4. Spośród liczby szkód wypłacanych z ubezpieczeń OC w badanym okresie 2006–2010²⁹ można zauważyć wyższą liczbę odszkodowań z tytułu nieubezpieczonych niż z tytułu niezidentyfikowanych pojazdów. W badanym okresie tendencje odnośnie kształtowania się poszczególnych wielkości nie są stałe. Maleje relacja szkód wpłaconych do szkód zgłoszonych z poziomu 0,78 w roku 2008 do poziomu 0,6 w roku 2010. Na wzrost wysokości realizowanych roszczeń z tytułu kompensacji szkód niezwiązanych z upadłościami wpływały zmiany zakresu i podwyższanie poziomu odpowiedzialności UFG, a na ich spadek wpływał wzrost efektywności działań UFG dotyczących weryfikacji roszczeń³⁰. W okresie od 2006 r. do 2008 r. rośnie wartość wypłacanych odszkodowań i świadczeń z tytułu upadłości a w kolejnych latach 2009–2010 maleje.

Realizację funkcji windykacyjno-regresowej oraz pomocowej prezentuje tab. 5. W latach 2006–2010 liczba prowadzonych postępowań regresowych malała z poziomu 23,5 tys. w roku 2006 do 19 tys. w 2010. Taki stan wynikał z powiększania się liczby regulowania zobowiązań dłużników w trybie dobrowolnym oraz wzrostu liczby osób objętych ochroną ubezpieczeniową³¹. Liczba wszczętych egzekucji sądowych wykazywała zmienne tendencje. Natomiast wielkość dochodów z regresów w badanym okresie rosła z poziomu 10,1 mln zł w 2006 r. do 15,4 mln w 2010 r. Stan poziomu funduszu przeznaczanego na

²⁹ Badany okres ograniczono do 2006–2010 ze względu na dostęp do danych.

³⁰ Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, *Jubileuszowy raport roczny UFG, Rozwój systemu gwarancyjnego w Polsce w latach 1990–2010, Raport Roczny UFG za rok 2010*, Warszawa 2011, s. 53.

³¹ M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu.pl Platinum, Warszawa 2010, s. 126.

pomoc finansową zakładom ubezpieczeń przejmującym portfel ubezpieczeń obowiązkowych w badanym okresie powiększał się w badanym okresie z 33,6 mln zł do 81 mln zł.

Tabela 4

Realizacja funkcji kompensacyjnej przez UFG w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba szkód wypłacanych z OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (w tys.)					
Odszkodowania z tytułu nieubezpieczonych pojazdów	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3
Odszkodowania z tytułu niezidentyfikowanych pojazdów	0,7	0,7	1,0	1,2	0,9
Liczba szkód zgłoszonych i wypłacanych z tytułu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i OC rolników (w tys.)					
Szkody zgłoszone	4,0	4,0	4,4	5,4	5,3
Szkody wypłacone	3,0	2,9	3,4	3,5	3,2
Wartość wypłaconych odszkodowań i świadczeń z tytułu upadłości (w mln zł)	4,9	5,6	6,7	5,4	5,0

Źródło: Raporty Roczne UFG za okres 2008–2010.

Tabela 5

Realizacja funkcji windykacyjno-regresowej oraz pomocowej przez UFG w 2006–2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba prowadzonych postępowań regresowych (w tys.)	23,5	22,6	20,6	19,4	19,0
Liczba wszczętych egzekucji sądowych (w tys.)	2,0	2,3	1,7	3,2	2,2
Wielkość dochodów z regresów (w mln zł)	10,1	12,5	14,2	15,1	15,4
Stan funduszu pomocowego	33,6	47,6	61,3	66,4	81,0

Źródło: jak do tab. 4.

Wszystkie firmy ubezpieczeniowe oferujące w Polsce polisy OC komunikacyjne i OC rolników są członkami Funduszu. To one składają się na wypłaty dla ofiar wypadków drogowych spowodowanych przez: nieubezpieczone lub niezidentyfikowane pojazdy oraz nieubezpieczonych rolników. Ich wkład jest proporcjonalny do udziałów w rynku, mierzonych wielkością zbieranej składki z tych ubezpieczeń (OC komunikacyjne i OC rolników). Fundusz otrzymuje też pieniądze z opłat karnych za brak obowiązkowych polis oraz z tytułu zwrotu wypłaconych odszkodowań od nieubezpieczonych sprawców i posiadaczy pojazdów (tzw. regres)³².

³² <http://www.ufg.pl/web/guest/misja-funduszu> [28.04.2012].

5. PODSUMOWANIE

Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny stanowią ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego, służącej umacnianiu stabilności systemu finansowego. Między tymi funduszami występują zarówno podobieństwa jak i różnice dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego a także specyfiki działania. Podstawową funkcją BFG jest gwarantowanie depozytów. Główne zadanie UFG to ochrona ubezpieczonych i poszkodowanych w wypadkach. Oba fundusze realizują roszczenia osób uprawnionych w związku z upadłością lub likwidacją odpowiednio banków i firm ubezpieczeniowych. Oba w ramach swojej działalności pełnią funkcję pomocową (zwrotna pomoc finansowa) wobec obsługiwanych instytucji finansowych, są także ważnymi ośrodkami informacji. Ponadto wypełniają zadania i funkcje wykraczające poza ścisłą działalność ochronną, które stanowią ich ważne uzupełnienie. Działalność pomocowa, analityczna, informacyjna, kontrolna ma na celu wspieranie systemów gwarantowania, po to aby nie było konieczności uruchamiania środków związanych z upadłością i likwidacją. Analiza funkcjonowania BFG i UFG pokazała, że ich różnorodna działalność jest potrzebna dla wzmocnienia ochrony zarówno klientów sektora bankowego jak i ubezpieczeniowego zwłaszcza w okresie zawirowania na rynkach finansowych mającego wpływ na gospodarkę. Fundusze gwarancyjne stanowią istotne filary sieci bezpieczeństwa finansowego. Ich zadaniem jest podejmowanie działań w celu unikania sytuacji kryzysowych i destabilizacji rynków finansowych a także wspieranie rozwoju i zapobieganie upadkom pośredników finansowych dzięki wzmocnieniu zaufania klientów. Poniesiony wysiłek organizacyjny i finansowy na rzecz tworzenia mechanizmów ochrony klienta w postaci funduszy gwarancyjnych przynosi potencjalne korzyści. Jednak trzeba mieć świadomość, że dotychczasowe działania są niewystarczające i istnieje potrzeba ich dalszego rozwijania.

Iwona D. Czechowska

BANK GUARANTEE FUND AND INSURANCE GUARANTEE FUND CELLS AS A FINANCIAL SAFETY NET

The aim of this paper is to characterize two institutions belonging to the financial safety net, which serves as stabilizer to the financial system: to the Bank Guarantee Fund and to the Insurance Guarantee Fund. The elaboration consists of three parts. In the first one there is the financial safety net defined, the next part presents essence of actions of the Bank Guarantee Fund and the last part shows the Insurance Guarantee Fund. There are both similarities and differences among these funds, related to the scope of subject and object as well as the characteristics of action. Analysis of the functioning UFG and BFG shows that their diversified activities are needed to strengthen the protection of customers of both banking and insurance sector, particularly during the crisis in the

economy. Organizational and financial effort bore in order to create mechanisms (such as guarantee funds) protecting clients potentially produces benefits. However, you must be aware that past actions are insufficient and there is still a need for further development.

Key words: Bank Guarantee Found, Insurance Guarantee Found, safety net.