

I. Fundusze pomocowe i wsparcie środkami budżetowymi działalności banków spółdzielczych

Początki transformacji gospodarczej w latach 90. i budowanie gospodarki wolno-rynkowej ujawniły wiele słabości polskiej gospodarki, przejawiających się w niedostosowaniu przedsiębiorstw do prowadzenia działalności w nowej rzeczywistości gospodarczej i prawnej. Wiele z jednostek gospodarczych popadło w duże problemy finansowe – groziła im upadłość lub ograniczenie prowadzonej działalności. Trudna sytuacja dotyczyła także sektora bankowego, problemy wpływające dotkliwie na jego sytuację dotyczyły:

- braku kompletnych i spójnych procedur bankowych – był to bowiem etap wypracowywania podstaw prawnych prowadzenia działalności bankowej,
- niedokapitalizowania banków – powszechnie występował brak adekwatnych kapitałów do podejmowanego ryzyka bankowego, co powodowało trudności płynnościowe i ekonomiczne banków,
- braku wyspecjalizowanych i wykwalifikowanych kadr bankowych z doświadczeniem w funkcjonowaniu w warunkach gospodarki rynkowej,
- trudności ekonomicznych firm państwowych oraz prywatnych – powodowało to zatory płatnicze i osłabiało płynność płatniczą przedsiębiorstw i instytucji, co przekładało się na kondycję i płynność banków.

Problemy finansowe pojawiły się także w rolnictwie i sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego, którego przedsiębiorstwa obsługiwane były w dużej części przez banki spółdzielcze. Słaba kondycja tego sektora znacznie osłabiała płynność finansową banków spółdzielczych – wiele z nich na skutek braku spłat udzielonych kredytów miało problemy z płynnością i wypłacalnością i groziła im upadłość. Tworzone wewnątrz zrzeszeń banków spółdzielczych fundusze pomocowe nie miały takiej siły ekonomicznej, aby powstrzymać pogłębiające się niekorzystne procesy w bankowości spółdzielczej, dlatego dla wsparcia działalności banków spółdzielczych potrzebna była finansowa pomoc zewnętrzna. Bez interwencji i pomocy z wykorzystaniem środków budżetowych groziło poważne załamanie działalności sektora bankowości spółdzielczej, którego negatywny wpływ dotyczyłby innych działów gospodarki. W zaistniałych okolicznościach decyzja o wsparciu finansowym banków sektora spółdzielczego miała duże znaczenie nie tylko dla banków, ale również dla przedsiębiorstw i instytucji przez nie obsługiwanych. Uzasadniało to potrzebę kierowania pomocowych środków budżetowych do tego sektora, a także opracowania systemowych działań i programu dla restrukturyzacji banków spółdzielczych i zrzeszających.

1. Podstawy prawne funkcjonowania sektora banków spółdzielczych

Banki spółdzielcze to spółdzielnie prowadzące działalność bankową. Formę prawną i jej organizację reguluje prawo spółdzielcze, natomiast reguły prowadzenia działalności prawo bankowe. W 1994 roku i w 2000 roku zostały uchwalone odrębne ustawy regulujące zasady funkcjonowania bankowego sektora spółdzielczego.

Przebudowa systemu gospodarczego Polski zapoczątkowana w 1989 roku stworzyła nowe zasady i możliwości funkcjonowania oraz rozwoju dla banków zrzeszających i banków spółdzielczych. W wyniku zmian prawa bankowego⁴ i spółdzielczego od 1989 roku banki spółdzielcze mogły tworzyć banki zrzeszające poza państwowo-spółdzielczym Bankiem Gospodarki Żywnościowej. W istniejącej sytuacji grupa najbardziej aktywnych banków spółdzielczych w latach 1990 i 1991 roku utworzyła trzy banki zrzeszające, niezależne od państwowo-spółdzielczego BGŻ. Była to inicjatywa, która zapoczątkowała dostosowywanie bankowego sektora spółdzielczego do nowo tworzonych wolnorynkowych warunków prowadzenia działalności bankowej.

W okresie transformacji gospodarki kraju tworzenie banków zrzeszających przez banki spółdzielcze poza strukturą państwowo-spółdzielczego banku BGŻ było początkowym, lecz niewystarczającym krokiem na drodze przebudowy zasad funkcjonowania i restrukturyzacji sektora bankowości spółdzielczej. Zmiany prawa zapoczątkowały proces budowy nowego modelu bankowego sektora spółdzielczego dostosowanego do warunków gospodarki rynkowej. Całościowo problematyka funkcjonowania bankowego sektora spółdzielczego i państwowo-spółdzielczego Banku Gospodarki Żywnościowej została uregulowana w Ustawie z 1994 roku o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej⁵. Głównym rozwiązaniem przedstawionym w tym akcie prawnym było utworzenie skonsolidowanej, trójszczeblowej struktury bankowości spółdzielczej, w której na czele sektora bankowości spółdzielczej miał stać bank krajowy. Rolę tego banku miał pełnić BGŻ po przekształceniu w spółkę akcyjną. Szczegółem pośrednim to banki regionalne, a podstawę trójszczeblowej struktury stanowić miały banki spółdzielcze. Struktura ta tworzyła tzw. Krajową Grupę Banków Spółdzielczych. Utworzenie banków regionalnych i dostosowanie statutów banków spółdzielczych do zapisów nowej ustawy było podstawą do ubiegania się przez banki spółdzielcze o obligacje restrukturyzacyjne na restrukturyzację wierzytelności trudnych. Obligacje restrukturyzacyjne serii D przeznaczone były także na dokapitalizowanie tworzonych banków regionalnych. Istotą modelu funkcjonowania bankowego sektora spółdzielczego zaprezentowaną w ustawie z 24 czerwca 1994 roku miała być konsolidacja organizacyjna i finansowa oraz stworzenie grupy skonsolidowanej, która w relacjach zewnętrznych postrzegana jest jak jeden bank i okazuje się jednym skonsolidowanym sprawozdaniem finansowym.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe.

⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Przepisy tam zawarte wskazywały na potrzebę utworzenia nowych banków regionalnych, natomiast w odniesieniu do banków zrzeszających, utworzonych na podstawie zapisów prawa bankowego, określały zakres koniecznych zmian w celu uzyskania statusu banku regionalnego.

Zmiany te obejmowały przede wszystkim:

- dostosowanie statutów w bankach spółdzielczych i zrzeszających do zapisów ustawy,
- wybór rady nadzorczej banku regionalnego, w skład której wejdą przedstawiciele banków spółdzielczych członkowie rad nadzorczych tych banków (nie mogli to być prezesi banków spółdzielczych),
- powołanie rady zrzeszenia, w której przewodniczącym jest prezes banku regionalnego,
- zawarcie umowy zrzeszenia krajowego z BGŻ oraz nowej umowy zrzeszenia regionalnego z bankami spółdzielczymi,
- podporządkowanie się regułom i zasadom funkcjonowania w Krajowej Grupie Banków Spółdzielczych, zwłaszcza w zakresie rozliczeń międzybankowych i przepływów pieniężnych,
- stosowanie jednolitych wzorów regulacji wewnętrznych opracowanych przez bank krajowy,
- dostosowanie struktury organizacyjnej do wymogów określonych przez bank krajowy.

Przeprowadzenie tych zmian organizacyjnych i prawnych w zrzeszeniach, powodowało możliwość ubiegania się przez bank regionalny o wsparcie finansowe obligacjami Skarbu Państwa na restrukturyzację wierzytelności trudnych w bankach spółdzielczych i dokapitalizowanie banku regionalnego. Wszystkie powstałe w tym okresie banki i zrzeszenia regionalne wypełniły podstawowe wymagania określone w ustawie, do uruchomienia restrukturyzacji przy pomocy obligacji skarbu państwa serii D.

W praktyce pełna realizacja tej ustawy przebiegała z dużymi trudnościami i problemami – istniała duża niechęć banków spółdzielczych do przyjmowania warunków funkcjonowania nakreślonych w ustawie. Z opóźnieniem, w stosunku do zapisów ustawowych, powstały wszystkie banki regionalne, a także wystąpiły znaczne opóźnienia w opracowaniu umowy zrzeszenia regionalnego oraz umowy zrzeszenia krajowego. Uzgodnienie tych aktów prawnych było trudne ze względu na to, że proponowane przez bank krajowy reguły działania w dużym stopniu nawiązywały do wcześniejszych rozwiązań funkcjonujących w BGŻ, banku państwowo-spółdzielczym. Banki spółdzielcze obawiały się, że nastąpi znaczne ograniczenie ich swobody działania. Istniejące obawy o ograniczenia swobody działalności banków spółdzielczych i obowiązek podporządkowania się ustalonym przez bank krajowy regułom funkcjonowania powodowały niechęć

do zawierania umów zrzeszenia regionalnego. Konsekwencją zaistniałych opóźnień w realizacji ustawy, a przede wszystkim brakiem przepisów wykonawczych dotyczących konsolidacji oraz zaakceptowanych przez Ministra Finansów i NBP umów zrzeszenia krajowego i regionalnego, a także brak akceptacji przez banki spółdzielcze zaproponowanych w ustawie rozwiązań były podstawą do podjęcia prac nad nowymi rozwiązaniami prawnymi dla tego sektora bankowego, w większym stopniu dostosowanych do oczekiwań banków spółdzielczych. W grudniu 2000 roku sejm uchwalił Ustawę o funkcjonowaniu banków spółdzielczych ich zrzeszaniu i bankach zrzeszających.

Od 2001 roku ustawa ta wprowadziła nowe przepisy o działalności banków spółdzielczych i zrzeszających – w porównaniu z ustawą z 1994 roku nastąpiła liberalizacja warunków i zasad w zakresie zrzeszania się banków spółdzielczych, a także roli i miejsca banku zrzeszającego w strukturze spółdzielczej. W nowych rozwiązaniach prawnych odstąpiono od dotychczasowego modelu trójszczeblowej struktury organizacji sektora bankowości spółdzielczej na rzecz modelu dwuszczeblowego, to jest banku spółdzielczego i banku zrzeszającego. Bank BGŻ SA pozostał poza strukturą spółdzielczości bankowej. Banki spółdzielcze i zrzeszające uzyskały więcej swobody w zakresie wykonywania czynności bankowych. Wprowadzono minimalne progi kapitałowe oraz terminy ich osiągnięcia przez banki spółdzielcze i banki regionalne.

Obecnie również funkcjonowanie banków spółdzielczych jest regulowane przez tę ustawę – w ostatnich latach dokonano w niej kilku zmian o charakterze porządkowym oraz merytorycznym, jednak nie wpływały one istotnie na określony tam model sektora bankowości spółdzielczej w Polsce. Najpoważniejsze zmiany w Ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających miały miejsce w przyjętej przez sejm 25 czerwca w 2015 roku jej nowelizacji, która była związana z dostosowaniem do przepisów unijnych Dyrektywy CRD IV i Rozporządzenia CRR. Wprowadzone zmiany w istotny sposób zmieniły zasady funkcjonowania zrzeszeń. W banku zrzeszającym zmiany te spowodowały konieczność przekazania niektórych zadań wypełnianych przez bank zrzeszający do jednostki zarządzającej systemem ochrony, w związku z czym powstała potrzeba zmian organizacyjnych, dostosowujących bank zrzeszający do innego zakresu zadań w zrzeszeniu.

2. Banki zrzeszające i regionalne

Do 1989 roku funkcjonował jeden bank zrzeszający wszystkie banki spółdzielcze – państwowo-spółdzielczy Bank Gospodarki Żywnościowej. BGŻ był ich centralną jednostką organizacyjno-finansową i w stosunku do banków spółdzielczych wykonywał obowiązki przysługujące centralnym związkom spółdzielczym w rozumieniu Prawa spółdzielczego, mając jednocześnie uprawnienia w zakresie nadzoru bankowego.

Możliwości tworzenia przez banki spółdzielcze banków zrzeszających poza strukturą BGŻ powstały po 1989 roku. Banki spółdzielcze działając na podstawie zmienionego prawa powołały do życia nowe banki zrzeszające – w listopadzie 1990 roku został utworzony Gospodarczy Bank Wielkopolski SA (GBW) w Poznaniu, a następnie w 1991 roku Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA (GBPZ) we Wrocławiu oraz Bank Unii Gospodarczej SA (BUG) w Warszawie.

Ustawa z 1994 roku zobowiązała banki spółdzielcze do utworzenia banków regionalnych, których siedziby wyznaczone zostały w dziewięciu miastach wojewódzkich: Bydgoszczy, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu. W momencie wprowadzenia ustawy, w kraju funkcjonowały trzy banki zrzeszające, utworzone na mocy zapisów prawa bankowego, to jest GBW SA, GBPZ SA i BUG SA. Ustawa z 1994 roku określiła, że banki te mogą stać się bankami regionalnymi w rozumieniu przepisów tej ustawy pod warunkiem, że nie później niż do 31 października 1994 roku zrzeszą się w banku krajowym. Ponadto, dodatkowym warunkiem była potrzeba dostosowania statutów i zasad działalności do przepisów ustawy, nie później niż do 31 grudnia 1994 roku.

Z trzech wówczas funkcjonujących banków zrzeszających dwa banki nadal prowadziły działalność w oparciu o zapisy prawa bankowego. GBW SA przystąpił do realizacji zapisów tej ustawy i przekształcił się w bank regionalny. Realizując zapisy ustawy, banki spółdzielcze tworzyły kolejne banki regionalne. Do 26 kwietnia 1997 roku licencję banku regionalnego uzyskało osiem banków regionalnych⁶ i tym samym została zrealizowana ustawa w zakresie tworzenia banków regionalnych. Dziewiątym bankiem regionalnym został Gospodarczy Bank Wielkopolski. Ponadto funkcjonowały dwa banki zrzeszające: GBPZ SA i BUG SA, prowadzące działalność zrzeszeniową na podstawie zapisów prawa bankowego.

Na liczbę funkcjonujących banków regionalnych i zrzeszających fundamentalny wpływ miały zapisy ustawy z 2000 roku, wprowadzające minima kapitałowe dotyczące kapitału założycielskiego na poziomie czterokrotnie wyższym niż dla banków komercyjnych, oraz terminy uzyskania wymaganego prawem kapitału⁷.

Nie wszystkie banki zrzeszające w perspektywie nakreślonej przez ustawę były w stanie osiągnąć minima kapitałowe – brak możliwości uzyskania w wyznaczonym przepisami terminie wymaganego kapitału przez banki regionalne był podstawą do rozpoczęcia procesu konsolidacji banków regionalnych i zrzeszających. W 2001 roku GBW SA przyłączył Bałtycki Bank Regionalny w Koszalinie, a w 2002 roku doszło do przyłączenia przez GBW SA Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego w Bydgoszczy.

⁶ Lubelski – 26 lipca 1995 r., Warmińsko-Mazurski – 26 lipca 1995 r., Pomorsko-Kujawski – 6 listopada 1995 r., Małopolski – 22 stycznia 1996 r., Mazowiecki – 18 czerwca 1996 r., Bałtycki – 3 grudnia 1996 r., Dolnośląski – 3 lutego 1997 r., Rzeszowski – 26 kwietnia 1997 r.

⁷ Banki pełniące funkcje banku zrzeszającego lub regionalnego obowiązane są uzyskać zwiększenie sumy funduszy własnych do poziomu nie niższego niż: równowartość 10 mln euro w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, 15 mln euro do dnia 31 grudnia 2003 r. oraz 20 mln euro do dnia 31 grudnia 2006 r.

W marcu 2002 roku nastąpiła też kolejna duża fuzja sześciu banków, w tym dwóch banków zrzeszających, to jest Gospodarczego Banku Południowo-Zachodniego we Wrocławiu, Banku Unii Gospodarczej w Warszawie oraz czterech banków regionalnych: Małopolskiego Banku Regionalnego w Krakowie, Lubelskiego Banku Regionalnego w Lublinie, Warmińsko-Mazurskiego Banku Regionalnego w Olsztynie i Rzeszowskiego Banku Regionalnego w Rzeszowie. W wyniku tej fuzji powstał Bank Polskiej Spółdzielczości SA (BPS SA) w Warszawie. Bank BPS SA w lipcu 2002 roku przyłączył Dolnośląski Bank Regionalny z siedzibą we Wrocławiu. Konsekwencją procesów konsolidacyjnych było to, że na koniec 2002 roku w kraju pozostały trzy banki zrzeszające, to jest GBW SA, BPS SA z siedzibą w Warszawie oraz Mazowiecki Bank Regionalny z siedzibą w Warszawie. W 2011 roku GBW SA przyłączył Mazowiecki Bank Regionalny z siedzibą w Warszawie i zmienił nazwę na SGB-Bank SA. W wyniku konsolidacji sektora, od września 2011 roku w kraju funkcjonują dwa banki zrzeszające: SGB-Bank SA w Poznaniu i Bank Polskiej Spółdzielczości SA w Warszawie. Procesy konsolidacyjne w sektorze miały wpływ na kształtowanie się zewnętrznych źródeł wsparcia finansowego, a także na zmiany w zasadach funkcjonowania funduszy pomocowych.

3. Wewnętrzne fundusze pomocowe w sektorze spółdzielczym

Powstające na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia na gruncie zmienionego prawa banki zrzeszające i zrzeszenia wprowadzały mechanizmy wsparcia działalności bankowej w formie funduszy pomocowych tworzonych w zrzeszeniach.

Tworzenie funduszy pomocowych w bankowym sektorze spółdzielczym podlegało procesom zmian i przeobrażeń, dostosowując się do zmieniających się przepisów prawa oraz faktycznych potrzeb wynikających z działalności banków spółdzielczych dla podnoszenia ich bezpieczeństwa i pewności prowadzonej przez nie działalności bankowej. W bankach zrzeszających funkcjonowało kilka rodzajów funduszy pomocowych.

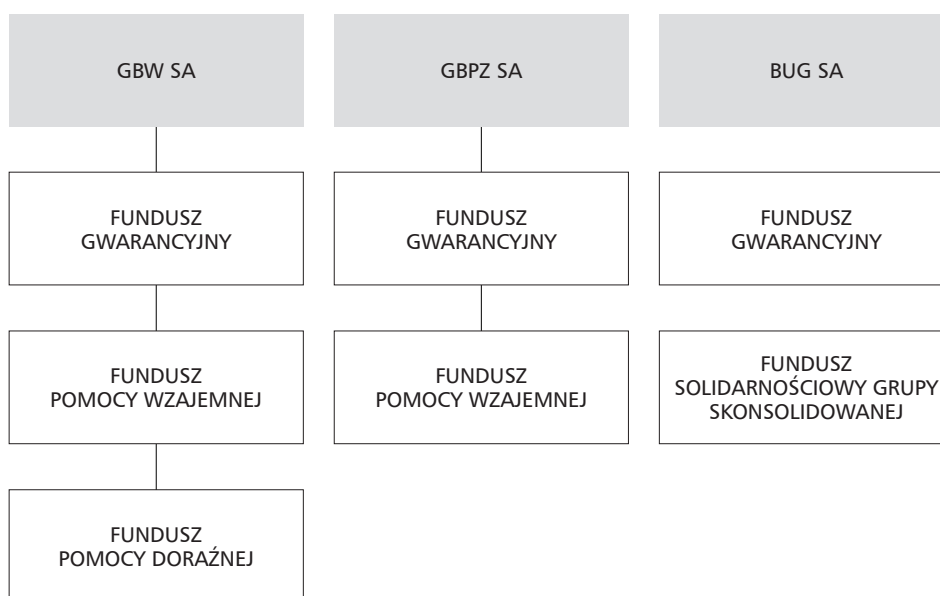
4. Fundusze pomocowe poza zrzeszeniem BGŻ

Przed uchwaleniem ustawy z 24 czerwca 1994 roku sektor bankowości spółdzielczej obejmował trzy niezależne zrzeszenia od państwowo-spółdzielczego BGŻ, oraz banki spółdzielcze zrzeszone w BGŻ funkcjonujące na podstawie ustaleń umownych uzgodnionych pomiędzy bankiem zrzeszającym (BGŻ) a bankami spółdzielczymi.

W utworzonych w okresie 1990–1991 przez banki spółdzielcze bankach zrzeszających, to jest: Gospodarczy Bank Wielkopolski SA w Poznaniu (GBW SA), Bank Unii Gospodarczej SA w Warszawie (BUG SA) i Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA we Wrocławiu (GBPZ SA), istotnym elementem umowy zrzeszenia były regulaminy tworzenia funduszy pomocowych.

Fundusze pomocowe, miały zapewnić podniesienie poziomu płynności i wypłacalności poszczególnych banków spółdzielczych oraz wsparcie działalności kredytowej i poprawę ich wyniku finansowego. W okresie 1991–1995 w nowo powstałych zrzeszeniach banków spółdzielczych utworzono po kilka funduszy pomocowych przedstawionych na poniższym schemacie. Pomimo tego, że nazwy tych funduszy były bardzo zbliżone (niemal jednolite) we wszystkich zrzeszeniach, to jednak cele i zasady ich funkcjonowania definiowane były odmiennie.

Schemat 1. Rodzaje funduszy pomocowych według zrzeszeń



Cel tworzenia funduszy solidarnościowych

Podstawowym celem tworzenia tego rodzaju funduszy była pomoc finansowa dla banków spółdzielczych zrzeszonych. Formułowano dwie grupy celów i przypisywano je określonym najczęściej odrębnym funduszom były to cele związane z:

- uzdrowieniem niekorzystnej sytuacji w banku,
- wsparciem działalności kredytowej banku.

Pierwsza grupa celów była definiowana bardzo różnorodnie w poszczególnych zrzeszeniach.

Celem funkcjonowania była pomoc bankom w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności bądź wystąpiła strata lub groźba jej wystąpienia przekraczająca sumę funduszy własnych. Jako cel funkcjonowania funduszy pomocowych określano także ograniczenie ryzyka działania banków spółdzielczych oraz pomoc bankom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej. W regulacjach dotyczących funduszy wskazywano górną granicę pomocy dla pojedynczego banku spółdzielczego, którą była wysokość poniesionych strat przez bank ubiegający się o nią. W niektórych rozwiązaniach dopuszczano możliwość pomocy niezależnie od poziomu poniesionej straty. Były także fundusze samopomocowe, których podstawowym celem było przede wszystkim wsparcie banków realizujących programy naprawcze, chociaż nie wykluczano doraźnej pomocy bez potrzeby podejmowania postępowania naprawczego.

Pomoc z funduszu mogła być również udzielona bankom zrzeszonym na przyłączanie innych banków spółdzielczych.

Wsparcie banków spółdzielczych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej następowało przeważnie ze środków Funduszu Pomocy Wzajemnej, ale nie było to regułą we wszystkich zrzeszeniach. Pomoc mogła zostać udzielona gdy bank ubiegający się o pomoc wdrożył postępowanie uzdrawiające. Niektóre regulaminy zawierały zapisy tylko o podejmowaniu działań w kierunku takiego programu uzdrawiającego. Celem funkcjonowania niektórych funduszy było pokrywanie strat powstałych w banku spółdzielczym w wyniku niewypłacalności kredytobiorców korzystających z kredytów udzielanych przez ten bank. Pomoc w takim przypadku miała doprowadzić do pokrycia straty bilansowej lub osiągnięcia przez bank spółdzielczy współczynnika wypłacalności na poziomie wymaganym przepisami oraz zaleceniami nadzoru bankowego.

Wsparcie banków w zakresie działalności kredytowej

Te cele funkcjonowania funduszy pomocowych były przypisane najczęściej do funduszu gwarancyjnego, a ich środki przeznaczone były dla banków nierealizujących programów naprawy, i służyć miały wzmocnieniu ich działalności, głównie kredytowej. W niektórych rozwiązaniach podkreślano, że wsparcie powinno dotyczyć przede wszystkim udzielania kredytów w ramach konsorcjum z bankiem zrzeszającym i tylko do wysokości zgromadzonych przez bank spółdzielczy środków na tym funduszu.

Źródła tworzenia funduszy

Środki na tworzenie funduszy solidarnościowych pochodziły z lokat celowych banków spółdzielczych w bankach zrzeszających. Niektóre fundusze pomocowe zasilane były także wpłatami z zysku po opodatkowaniu. W zależności od podstawy tworzenia funduszu, jak też jego celu różne były obciążenia banków na ten cel. Niektóre fundusze samopomocowe tworzone były przez banki spółdzielcze zrzeszone bez udziału banku zrzeszającego. Regulaminy niektórych funduszy stanowiły, że wpłaty na rachunki funduszu dokonywane były przez banki zrzeszone i bank zrzeszający.

W przypadku odpisów z zysków wpłaty na fundusz miały charakter bezzwrotnych składek w odniesieniu do banku zrzeszającego lub zrzeszonego. Wysokość tej składki określono na poziomie 2% zysku. W niektórych regulaminach wskazywano na warunkowy charakter wpłat składek z zysku, aczkolwiek w jednym z banków zrzeszających nie było funduszy pomocowych zasilanych z odpisów z zysku.

Podstawą naliczania wysokości wpłat do funduszu była suma bilansowa banku spółdzielczego. W funkcjonujących rozwiązaniach w zależności od rodzaju funduszu i zrzeszenia stosowano odpis od 1 do 5% sumy bilansowej na koniec roku poprzedzającego wpłatę. Dopuszczano także możliwość zasilania funduszu pomocowego wpłatami większymi niż 5% sumy bilansowej banku spółdzielczego.

W regulaminach niektórych funduszy znajdowały się też inne zasady ustalania podstawy do naliczania wpłat na fundusze pomocowe. Na fundusz solidarnościowy grupy skonsolidowanej wysokość wpłat ustalona została na poziomie należności przeterminowanych (niespłaconych) – nie więcej niż 5% sumy bilansowej na koniec każdego roku gospodarczego. Fundusz pomocy wzajemnej tworzony był z wpłat banków zrzeszonych do wysokości kwoty niespłaconych należności, pomniejszonej o utworzone rezerwy, nie większej jednak niż 5% sumy bilansowej banku zrzeszonego.

W przypadku wzrostu kwoty niespłaconych należności lub sumy bilansowej na koniec kolejnego roku kalendarzowego banki zobowiązane były do uzupełniających wpłat do końca pierwszego kwartału roku następnego. W przypadku obniżenia kwoty niespłaconych należności lub sumy bilansowej na koniec roku kalendarzowego nadwyżki środków spłacone były bankom proporcjonalnie do obniżenia ich sumy bilansowej lub kwoty niespłaconych należności.

W odniesieniu do niektórych funduszy znajdował się zapis, że bank korzystający z pomocy zobowiązany jest w okresie jej zwrotu do przekazania dodatkowej składki rocznej w wysokości 20% nadwyżki bilansowej po opodatkowaniu.

Zarządzanie środkami funduszy

Środkami funduszy pomocowych zarządzał komitet finansowy, a administrował nimi bank zrzeszający. Komitet finansowy wybierany był spośród członków rady banków zrzeszonych⁸ lub jego prezydium. Członkami byli prezesi zarządów uczestniczących w radzie banków zrzeszonych, a komitet finansowy liczył nie mniej niż 5 i nie więcej niż 8 członków. Członkowie komitetu finansowego nie mogli być jednocześnie członkami rady banku i komisji rewizyjnej banku zrzeszającego. Regulacje przewidywały tzw. rotacyjność składu komitetu finansowego polegającą na tym, że corocznie z komitetu ustępowała 25% składu osobowego, a w to miejsce byli wybierani nowi członkowie. W przypadku zmniejszenia się składu komitetu w trakcie kadencji dokonywano wyboru uzupełniającego do liczby 8 członków. Kadencja członków komitetu trwa 4 lata, z wyjątkiem członków ustępujących w ciągu pierwszych 3 lat.

⁸ Radę banków zrzeszonych tworzyli prezesi banków spółdzielczych zrzeszonych, w późniejszym okresie organ ten nazywany był zgromadzeniem prezesów banków spółdzielczych.

W posiedzeniu komitetu finansowego uczestniczył prezes banku zrzeszającego lub osoba przez niego upoważniona z głosem doradczym. Opinie lub upoważnienia komitetu finansowego były ważne i skuteczne jeżeli zostały podjęte przy obecności co najmniej połowy pełnomocników, w przypadku równej ilości głosów decydował głos przewodniczącego. W decyzjach komitetu nie mógł uczestniczyć przedstawiciel banku, który ubiega się o pomoc. Do prawomocności uchwał komitetu wymagana była obecność co najmniej połowy członków komitetu oraz prezesa banku zrzeszającego albo osoby przez niego upoważnionej na piśmie. Uchwały podejmowane były zwykłą większością głosów oddanych. W razie równego podziału głosów, decydujący był głos prezesa zarządu banku zrzeszającego albo osoby przez niego upoważnionej. Komitet był zwoływany przez prezesa zarządu banku zrzeszającego w zależności od potrzeb, nie rzadziej niż 2 razy w roku.

Obrady komitetu były protokołowane i każdego roku przedstawiał on sprawozdanie z działalności za rok ubiegły. Zadania komitetu finansowego w poszczególnych zrzeszeniach były bardzo podobne, występowały jednak niewielkie różnice w zakresie ich kompetencji i organizacji pracy.

Do podstawowych zadań komitetu należało wydawanie opinii, upoważnień i podejmowanie decyzji w zakresie gospodarowania funduszami pomocowymi.

Komitet finansowy opiniował:

- wnioski banku zrzeszającego w sprawie udzielania pomocy bankom zrzeszonym,
- projekty decyzji banku zrzeszającego w sprawach:
 - rozwiązania umowy zrzeszenia ze skutkiem natychmiastowym w terminie 14 dni od daty zgłoszenia,
 - oprocentowania środków wpłaconych przez banki zrzeszone na fundusz pomocowy,
 - oprocentowania lokat pomocowych i solidarnościowych udzielonych bankom zrzeszonym,
 - udzielania kredytu ponadlimitowego przez bank zrzeszony.

Komitet finansowy podejmował decyzje w sprawach:

- udzielania lokaty bankowi zrzeszonemu umożliwiającej udzielenie kredytu ponadlimitowego,
- udzielania lokat samopomocowych ze środków funduszu solidarnościowego,
- kolejności udzielania lokat samopomocowych w przypadku niewystarczającej ilości środków na rachunku funduszu solidarnościowego w stosunku do potrzeb, komitet finansowy wydawał upoważnienia dla banku zrzeszającego do:

- przedterminowego żądania zwrotu lokaty samopomocowej,
- przedterminowego żądania zwrotu lokaty na kredyt ponad limitowy.

Administracją środkami funduszu zajmował się zarząd banku zrzeszającego, który decydował o warunkach udzielenia pomocy, jednak decyzje zarządu banku zrzeszającego musiały być zaopiniowane przez komitet finansowy.

Zasady udzielania pomocy i korzystania ze środków funduszu

Zasadą było, że środki gromadzone na rachunkach funduszy przeznaczone były na pomoc zwrotną dla banków zrzeszonych w formie kredytów lub lokat.

W większości rozwiązań stosowano następującą procedurę udzielania pomocy – wnioski o udzielenie pomocy składane były do banku zrzeszającego, a następnie bank zrzeszający inicjował postępowanie w sprawie udzielania pomocy przez złożenie komitetowi finansowemu wniosku, w którym przedkładał propozycję co do wysokości pomocy, warunków jej udzielenia oraz form zabezpieczenia. W przypadku gdy środki funduszu pomocowego nie wystarczały na zaspokojenie wszystkich zgłaszanych potrzeb, wówczas stosowano różnorodne rozwiązania. O kolejności przyznawanej pomocy decydowała przeprowadzona dla tych celów ocena banków i przypisana jej określona hierarchia potrzeb. Komitet w pierwszej kolejności przyznawał pomoc tym bankom, w których straty wynikłe z niewypłacalności kredytobiorców wpłynęły na powstanie straty bilansowej. Stosowano też rozwiązanie zgodnie z którym w przypadku niedostatecznej wielkości środków na rachunku funduszu pierwszeństwo w pomocy miał bank, którego program naprawczy dawał największe szanse odzyskania środków w najkrótszym czasie.

O wysokości, okresie, warunkach udzielonej pomocy oraz jego formie decydował komitet finansowy, który mógł upoważnić zarząd banku zrzeszającego do udzielania doraźnej krótkoterminowej pomocy bankowi zrzeszonemu do czasu rozpatrzenia i powzięcia decyzji przez komitet finansowy.

Gospodarka finansowa funduszy

Lokaty składane jako środki zasilające fundusze pomocowe, jak też udzielana pomoc w formie kredytów i lokat dla banków zrzeszonych były oprocentowane.

Odsetki od środków przekazywanych bankom stanowiły przychody banku zrzeszającego, z których wypłacał zobowiązania z tytułu oprocentowania środków na rachunku funduszu gwarancyjnego.

Udzielenie pomocy finansowej mogło być poprzedzone kontrolą specjalną, dokonywaną przez członków komitetu finansowego lub na ich zlecenie przez pracowników banku zrzeszającego. W okresie korzystania ze środków funduszu gwarancyjnego, bank korzystający zobowiązany był do:

- składania informacji o realizacji programu naprawczego w terminie zalecanym przez komitet finansowy,

- umożliwienia kontroli realizacji programu naprawczego przez członków komitetu finansowego, komisji finansowej lub pracowników banku zrzeszającego.

W przypadku rozwiązania umowy zrzeszenia z bankiem korzystającym z pomocy ze środków funduszu, kredyt stawał się wymagalny w dniu rozwiązania umowy.

Podstawę do uznania kredytu udzielonego dla banku spółdzielczego ze środków funduszu za stracony, stanowiło orzeczenie sądu o zakończeniu procesu upadłościowego tego banku spółdzielczego. W przypadku nie wywiązania się ze zobowiązań, z tytułu udzielonej pomocy lub stwierdzenia odchylenia w realizacji programu w stopniu zagrażającym zwrotności lokaty udzielonej ze środków funduszu gwarancyjnego, komitet finansowy mógł zmienić warunki korzystania z pomocy lub wnioskować o rozwiązanie umowy zrzeszenia. W przypadku braku zwrotu pomocy ze środków funduszu banki zrzeszone ponosiły stratę proporcjonalnie do wniesionych środków na fundusz w momencie powstania straty. Od początku powstania funduszy pomocowych gospodarowanie nimi polegało między innymi na tym, że komitet finansowy podejmował decyzje o udzieleniu pomocy, a stroną umowy był bank zrzeszający i bank korzystający z pomocy. Konsekwencją zawarcia umowy było to, że bank zrzeszający ujmował tę pomoc w swoich księgach rachunkowych. W przypadku potrzeby tworzenia rezerw celowych na środki udzielonej pomocy to bank zrzeszający zobligowany był do ich utworzenia. Banki zrzeszone natomiast wykazywały w swoich księgach rachunkowych należność od banku zrzeszającego i nie miały podstaw do tworzenia rezerw celowych lub dokonywania odpisów aktualizujących.

Funkcjonujący mechanizm pomocowy polegał na tym, że bank zrzeszający administrował środkami funduszy pomocowych, ale także ponosił skutki ekonomiczne wynikające z ich zagospodarowania. Środki te stanowiły z jednej strony aktywa ulokowane w bankach spółdzielczych korzystających z pomocy, z drugiej zaś były zobowiązaniem w stosunku do banków wpłacających środki na rachunki funduszy pomocowych. Działalność funduszy pomocowych przynosiła straty dla banku zrzeszającego, ponieważ zgodnie z przyjętymi regułami banki spółdzielcze regularnie otrzymywały od banku zrzeszającego odsetki od wniesionych kwot na rachunki funduszy pomocowych. Bank zrzeszający natomiast, przekazując te środki w następstwie decyzji komitetu finansowego do banków potrzebujących pomocy, nie otrzymywał należnych odsetek, a niekiedy rat kapitałowych, bowiem w początkowym okresie funkcjonowania funduszy pomocowych duża liczba banków korzystających z pomocy utraciła płynność lub ogłaszana była ich upadłość i nie były one w stanie przekazać do banku zrzeszającego należnych mu kwot odsetek i kapitału wierzytelności od udzielonej pomocy ze środków funduszu pomocowego. Takie zasady funkcjonowania powodowały pogorszenie płynności banku zrzeszającego, a także potrzebę tworzenia rezerw i brak przychodów odsetkowych od udzielonej pomocy. Konsekwencją tego rozwiązania było pogarszanie się wyniku finansowego banku zrzeszającego. W regulacjach tych nie były wyraźnie określone zasady pokrywania strat powstałych w związku z udzieloną pomocą dla banków spółdzielczych. Propozycje takich zapisów pojawiły się w późniejszych okresach funkcjonowania funduszy pomocowych, a do

regulaminów wprowadzono zapisy określające zasady pokrywania strat powstałych w następstwie nieodzyskania środków z udzielonej pomocy.

Pomoc finansowa ze środków funduszu gwarancyjnego nie mogła być przyznana bankowi w przypadku gdy:

- komitet finansowy nie przyjął pisemnego uzasadnienia powodów nieprzekazania przez bank środków na rachunek funduszu,
- łączne straty bieżące oraz wartość nieutworzonych rezerw przekraczają dwukrotnie fundusze własne brutto banku,
- pogorszenie sytuacji finansowej banku spowodowane było sprzeczną z prawem działalnością banku.

Regulaminy stanowiące o zasadach funkcjonowania funduszy pomocowych stanowiły integralną część umowy zrzeczenia. Zmiany w funkcjonowaniu funduszy wymagały zatem zmiany umowy zrzeczenia, a o tym decydowała rada banków zrzeszonych (zgromadzenie prezesów banków zrzeszonych). Decydowała ona również o likwidacji bądź zmianie przeznaczenia środków gromadzonych na rachunku funduszu.

Ukształtowane w początkowym okresie zasady funkcjonowania funduszy były doskonałe i dostosowywane do zmieniających się warunków funkcjonowania banków spółdzielczych i ich potrzeb – niektóre z funduszy zostały rozwiązane, inne połączone, a także przekształcone i funkcjonowały do czasu utworzenia systemu ochrony. Przedstawione rozwiązania funkcjonowały w zrzeczeniach działających poza Krajową Grupą Banków Spółdzielczych.

5. Fundusze pomocowe Krajowej Grupy Banków Spółdzielczych

Ustawa z czerwca 1994 roku miała duży wpływ na funkcjonowanie funduszy pomocowych w poszczególnych zrzeczeniach. Wejście w życie jej przepisów dało początek procesowi budowy nowego modelu bankowego sektora spółdzielczego dostosowanego do warunków gospodarki rynkowej. Powstawały nowe banki regionalne, a zgodnie z zapisami ustawy istniała także możliwość przekształcenia dotychczasowych banków zrzeszających w banki regionalne. Dwa banki zrzeszające – GBPZ i BUG nadal prowadziły działalność i zrzeszały banki spółdzielcze na podstawie zapisów prawa bankowego. W tych bankach nadal funkcjonowały fundusze pomocowe utworzone w momencie ich powstania.

W GBW dokonano zmian w statucie i podpisano tymczasową umowę zrzeczenia z bankiem krajowym (BGŻ SA) przez co bank zrzeszający pełnił funkcje banku regionalnego. Decyzja ta była jednym z podstawowych powodów rozwiązania funduszy pomocowych w 1995 roku w zrzeczeniu GBW. Do jej podjęcia przyczyniły się także:

- słaba kondycja ekonomiczna banków zrzeszenia GBW i oczekiwanie pomocy zewnętrznej w postaci obligacji restrukturyzacyjnych serii D,
- osłabienie funkcjonowania funduszy pomocowych wskutek braku możliwości odzyskania środków pomocowych od banków, w odniesieniu do których ogłoszono upadłość.

Oczekiwania banków spółdzielczych, które wypowiedziały umowę zrzeszenia co do zwrotu wpłaconych kwot na fundusz stworzyły sytuację, w której po ich wypłacie środków funduszu nie było środków na kontynuowanie dalszej działalności pomocowej. W następstwie zawarcia z BGŻ SA tymczasowej umowy zrzeszenia regionalnego GBW stał się członkiem KGBS.

Obligatoryjne tworzenie funduszu gwarancyjnego wynikało z Ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ. Ustawowa koncepcja tworzenia zrzeszenia skonsolidowanego w swojej istocie polegała na utworzeniu przez banki spółdzielcze, banki regionalne i bank krajowy Krajowej Grupy Banków Spółdzielczych z wewnętrznymi wzajemnymi gwarancjami uczestników opartymi nie tylko na obligatoryjnie tworzonemu funduszu gwarancyjnym, ale również na przekazywaniu kompetencji gwarancyjnych do banków regionalnych i banku krajowego.

Zgodnie z zawartymi w ustawie zapisami BGŻ i banki regionalne powinny tworzyć fundusz gwarancyjny⁹. W projekcie umowy opracowanym na podstawie zapisów ustawy przygotowano regulamin funduszu gwarancyjnego. Podstawowe zasady jego funkcjonowania przewidywały, że uczestnictwo w nim było obligatoryjne. Źródłami finansowania funduszu były wpłaty banków, których wysokość ustalona była na poziomie 5% podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym każdego banku zrzeszenia. Ponadto źródłami tworzenia funduszu były odsetki od udzielonych pożyczek, prowizje od gwarancji i poręczeń oraz oprocentowanie wolnych środków funduszu. Ze środków funduszu gwarancyjnego mogła być udzielana zwrotna pomoc w przypadku utraty lub bezpośredniego zagrożenia płynności banku, jak również w razie wystąpienia potrzeby wsparcia działań mających na celu przywrócenie jego wypłacalności. Pomoc mogła być udzielana w formie pożyczki pieniężnej, nabycia wierzytelności banku znajdującego się trudnej sytuacji ekonomicznej lub gwarancji i poręczeń. Regulamin funduszu gwarancyjnego nie został nigdy wdrożony, bowiem NBP i Ministerstwo Finansów nie zatwierdziły umowy zrzeszenia regionalnego i zrzeszenia krajowego dotyczących funkcjonowania sektora banków spółdzielczych w skonsolidowanej trójsektorowej strukturze.

Propozycje te pozostały zatem na etapie niezrealizowanych w praktyce projektów.

⁹ Ustawa o restrukturyzacji Banków Spółdzielczych i BGŻ, art. 38.

6. Wsparcie działalności banków spółdzielczych po uchwaleniu Ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych

Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych z 2000 roku nie zawierała zapisów o potrzebie tworzeniu funduszy solidarnościowych. Od wejścia w życie jej zapisów, zasady pomocy bankom spółdzielczym były kształtowane odmiennie w zrzeszeniu Banku Polskiej Spółdzielczości w Warszawie powstałym z połączenia banków regionalnych i zrzeszających, oraz w pozostałych dwóch zrzeszeniach, to jest Zrzeszenia Gospodarczego Banku Wielkopolski w Poznaniu i Zrzeszenia Mazowieckiego Banku Regionalnego w Warszawie.

W Zrzeszeniu GBW i MBR działalność pomocowa dla banków spółdzielczych w zakresie płynności i wypłacalności była prowadzona przez bank zrzeszający, a banki posiadające potrzeby płynnościowe mogły korzystać z jego produktów. W 1999 roku w Zrzeszeniu GBW wprowadzono zasady przepływów pieniężnych, zgodnie z którymi każdy bank spółdzielczy zobowiązany był do utrzymywania w banku zrzeszającym określonej kwoty lokat tzw. płynnościowych, ustalanych w proporcji do kwoty posiadanych kredytów i depozytów. Kwota lokat płynnościowych stanowiła zabezpieczenie płynności zrzeszenia. Banki które nie posiadały wystarczająco wysokiej nadwyżki własnych środków mogły w tym celu zaciągnąć w banku zrzeszającym kredyt. Zasady utrzymywania lokat płynnościowych potwierdzono zapisem w umowie zrzeszenia z 2001 roku, zatwierdzonej przez ówczesną Komisję Nadzoru Bankowego. Uznając że zrzeszone banki spółdzielcze zobowiązane są do systematycznego monitorowania własnej płynności finansowej zgodnie z zaleceniami zawartymi w rekomendacjach NBP oraz wytycznymi banku zrzeszającego, a także utrzymywać w banku zrzeszającym określoną pulę środków dla utrzymania płynności zrzeszenia. Środki lokat płynnościowych inwestowane były przez bank zrzeszający w płynne aktywa służące zabezpieczeniu płynności zrzeszenia.

Lokaty płynnościowe utrzymywane były do 2008 roku, bowiem w tym czasie weszły nowe przepisy określające zasady obliczania norm nadzorczych płynności. Ciężar regulowania norm nadzorczych płynności został przesunięty w większym stopniu na bank zrzeszający. Dla spełnienia tych norm przez banki spółdzielcze, w zrzeszeniu wdrożono produkty, które banki spółdzielcze mogły zaliczyć do bieżącej rezerwy płynności i tym samym wypełnić nadzorcze miary płynności. Produkty te stanowiły zobowiązanie dla banku zrzeszającego do uruchomienia środków na utrzymanie płynności banku spółdzielczego. W banku spółdzielczym kwoty limitów kredytowych na płynność banków zrzeszonych mogły być uwzględniane przy wyliczaniu norm nadzorczych płynności.

Formy i zasady udzielania pomocy przez bank zrzeszający

W zakresie wypłacalności i wsparcia kapitałowego banków spółdzielczych w okresie realizacji programów postępowania naprawczego, banki korzystały z pomocy

banków zrzeszających. Wśród produktów bankowych oferowanych dla banków spółdzielczych znajdowały się takie, które miały wspierać banki spółdzielcze w razie wystąpienia trudności ekonomicznych wymagających pomocy. W takich okolicznościach bank zrzeszający udzielał pożyczki długoterminowe na warunkach zobowiązań podporządkowanych, a ponadto banki spółdzielcze mogły korzystać z pomocy w formie:

- nabycia udziałów członkowskich przez bank zrzeszający – tylko na progi kapitałowe,
- pożyczki ze środków Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA,
- gwarancji i poręczeń,
- nabycie akcji własnych przez bank zrzeszający.

Sporadycznie i tylko w wyjątkowych przypadkach dokonywał wykupu wierzytelności lub ustanawiał kaucje na rzecz banków spółdzielczych.

W zrzeszeniach GBW i MBR tam, gdzie nie funkcjonowały fundusze pomocowe rola banku zrzeszającego we wspieraniu działalności była dominująca, a zakres i rodzaj pomocy uchwalany był przez organy zrzeszenia, i wynikał z potrzeb zaspokojenia oczekiwanych przez banki wymagań w zakresie pomocy finansowej wspierającej działalność bankową.

Zrzeszeniowy fundusz pomocowy

W Banku Polskiej Spółdzielczości powstał jeden fundusz pomocowy dla banków zrzeszonych. Fundusz ten był sukcesorem rozwiązań funkcjonujących w zrzeszeniach GBPZ i BUG. Banki regionalne, które utworzyły w następstwie połączenia BPS włączyły się w zasady funkcjonowanie tego funduszu. Regulamin funkcjonowania funduszu pomocowego był częścią umowy zrzeszenia. Fundusz pomocowy BPS funkcjonował według podstawowych zasad, które ukształtowane zostały na początku lat 90., a następnie dostosowywane były do zmieniających się warunków otoczenia prawnego oraz potrzeb banków spółdzielczych oraz doświadczeń wynikających z dotychczasowego funkcjonowania. Poza funduszem pomocowym banki spółdzielcze zrzeszenia BPS mogły także korzystać z produktów banku zrzeszającego, oferowanych dla wsparcia kapitałowego i płynnościowego banków spółdzielczych.

Celem utworzenia funduszu pomocowego było zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania banków zrzeszonych.

Zasady tworzenia funduszu

Źródłem tworzenia funduszu są wpłaty banków zrzeszonych i banku zrzeszającego w wysokości określonej corocznie przez radę zrzeszenia oraz inne wpłaty. Banki spółdzielcze korzystające z pożyczek udzielonych z funduszu pomocowego, w okresie obowiązywania umowy pożyczki, zobowiązane są dokonać wpłaty na fundusz pomocowy w podwójnej wysokości. Podstawą wyliczenia wpłat na

fundusz jest stan zgromadzonych depozytów na koniec każdego roku poprzedzającego wpłatę, od których bank nalicza rezerwę obowiązkową.

Oprocentowanie środków funduszu pomocowego

Środki wpłacane na rachunek funduszu były oprocentowane. Wysokość oprocentowania określał zarząd banku zrzeszającego na podstawie pozytywnie zaopiniowanej przez radę zrzeszenia propozycji komitetu finansowego. Środki funduszu są ewidencjonowane na wyodrębnionym rachunku funduszu w banku zrzeszającym, który dokonuje ich rozliczenia raz w roku. W przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy zrzeszenia, środki przekazane na rachunek funduszu podlegają zwrotowi wraz z należnymi odsetkami w terminie 6 miesięcy po zakończeniu roku obrachunkowego, w którym nastąpiło rozwiązanie umowy, nie wcześniej jednak niż po spłacie pożyczek udzielonych bankowi zrzeszonemu z funduszu pomocowego.

W przypadku uznania niespłaconej pożyczki (lub lokaty) wraz z odsetkami za straconą, strata z tego tytułu była pokrywana w pierwszej kolejności z zabezpieczeń ustanowionych odrębnymi umowami, a następnie ze środków znajdujących się na rachunku funduszu pomocowego banku zrzeszonego. W przypadku gdy te źródła pokrycia strat są niewystarczające, strata pokrywana jest przez wszystkich uczestników funduszu pomocowego proporcjonalnie do wysokości wniesionych na niego wpłat. Podstawą do uznania pożyczek (lokatek) – udzielonych ze środków funduszu – za stracone jest orzeczenie sądu o zakończeniu postępowania upadłościowego banku, postanowienia sądu o oddalenie wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego lub zakończeniu procesu likwidacyjnego.

Charakter udzielanej pomocy

Środki gromadzone na rachunku funduszu przeznaczone są na zwrotną i oprocentowaną pomoc finansową dla banków zrzeszonych, spełniających warunki wskazane w umowie zrzeszenia oraz inne wymagane warunki przy udzielaniu pomocy.

Pomoc finansowa może być udzielona w szczególności na:

- zachowanie bieżącej płynności płatniczej,
- wsparcie finansowe realizowanego przez banki zrzeszone programu naprawczego,
- wsparcie finansowe procesu łączenia realizowanego przez banki zrzeszone,
- inne cele (za zgodą rady zrzeszenia),
- pożyczki podporządkowane z przeznaczeniem na:
 - zwiększenie funduszy własnych zrzeszonych banków,

- zwiększenie współczynnika wypłacalności zrzeszonych banków do poziomu określonego w obowiązujących przepisach prawa.

Formy udzielanej pomocy

Pomoc finansowa, udzielana jest w formie:

- lokaty krótkoterminowej na okres do 3 miesięcy,
- pożyczki pieniężnej na okres do 1 roku,
- pożyczki podporządkowanej na okres co najmniej 5 lat.

Bank korzystający z pomocy z funduszu może wystąpić z wnioskiem o prolongowanie terminu zwrotu, a prawo do korzystania ze środków funduszu pomocowego przysługuje tylko bankowi zrzeszonemu, który dokonał wpłaty na ten fundusz w wymaganej wysokości.

Procedura uzyskania pomocy

Bank zrzeszony ubiegający się o pomoc z funduszu składa wniosek do zarządu banku zrzeszającego. Decyzje o przyznaniu pomocy finansowej ze środków funduszu podejmuje zarząd banku zrzeszającego, na podstawie pozytywnej opinii komitetu finansowego, przy odpowiednim zabezpieczeniu jej zwrotności.

Oprocentowanie pożyczek i pomocy dla banków spółdzielczych

Wysokość oprocentowania pożyczek i lokat udzielanych z funduszu ustala bank zrzeszający na podstawie, pozytywnie zaopiniowanej przez radę zrzeszenia, propozycji komitetu finansowego. Pozostałe warunki udzielania i zwrotu pomocy określa umowa pożyczki lub lokaty z funduszu. Odsetki od udzielonych pożyczek i lokat nalicza bank zrzeszający. Bank korzystający z pomocy przekazuje należne odsetki na rachunek banku zrzeszającego.

Obowiązek informacyjny

W okresach kwartalnych bank zrzeszający sporządza informację dla rady zrzeszenia o:

- wpływach na rachunek i wypłatach dokonanych z rachunku funduszu,
- naliczonych i wypłaconych odsetkach bankom zrzeszonym,
- naliczonych i wypłaconych odsetkach przez banki korzystające z pomocy,
- wysokości kosztów związanych z prowadzeniem rachunku, administrowaniem środkami, windykacją pożyczek i lokat udzielonych z funduszu oraz obsługą organizacyjno-techniczną komitetu finansowego.

Komitety finansowy

Komitet finansowy jest organem rady zrzeczenia. Członkowie komitetu finansowego wybierają ze swego grona przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego, a jego posiedzenia odbywają się w miarę potrzeb. Uczestniczy w nich, z głosem doradczym, prezes banku zraszającego lub osoba (osoby) przez niego upoważnione.

Zadania komitetu finansowego

Komitet finansowy wydaje opinie w sprawach:

- przyznawania pomocy z funduszu pomocowego, w tym również w zakresie kolejności udzielania pomocy w przypadku niewystarczającej ilości środków funduszu,
- prolongowania terminów spłat pożyczek pomocowych udzielonych z funduszu,
- zastosowania sankcji wobec banków niewywiązujących się z wpłat na rachunek funduszu pomocowego oraz banków niewywiązujących się z umowy pożyczki lub lokaty udzielonej ze środków funduszu pomocowego,
- innych, określonych w uchwałach rady zrzeczenia.

Opinie komitetu finansowego są ważne, jeżeli zostały wyrażone przy obecności co najmniej połowy jego składu, a w przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego. W głosowaniu nie bierze udziału przedstawiciel banku, którego sprawy dotyczy opinia komitetu. Opinie te przekazywane są zarządowi banku zraszającego oraz bankom zrzeszonym, których dotyczą. Opinie dotyczące udzielenia pomocy z funduszu pomocowego są dla zarządu banku zraszającego wiążące. Bankowi zrzeszonemu przysługuje prawo odwołania od opinii komitetu finansowego i decyzji zarządu banku zraszającego do rady zrzeczenia, która następnie rozpatruje odwołania na najbliższym planowanym posiedzeniu.

Praktyka samopomocy w zrzeczeniu BPS cieszyła się ciągłością funkcjonowania od ponad 25 lat. Ze środków pomocowych skorzystało wiele banków, jednak po utworzeniu Systemu Ochrony Zrzeczenia BPS działalność funduszu pomocowego jest wygaszana – dotychczasowe jego role i zadania przejmuje system ochrony.

Praktyka funkcjonowania funduszy solidarnościowych, oraz wypracowane w zrzeczeniach zasady i formy udzielania pomocy dla banków spółdzielczych funkcjonowały w zrzeczeniach do czasu utworzenia systemu ochrony. Zdobyte doświadczenie w zakresie ich działalności zostało wykorzystane i było także wzorem do rozwiązań wprowadzonych w systemie ochrony. Utworzenie zrzeczeń z systemami ochrony zapoczątkowało nowy etap w rozwoju i funkcjonowaniu bankowego sektora spółdzielczego.

7. Wsparcie finansowe banków spółdzielczych środkami budżetowymi

Proces transformacji gospodarki kraju na gospodarkę rynkową ujawnił niedobory kapitałów własnych przedsiębiorstw i instytucji finansowych. Poza brakiem kapitału wyraźnie odczuwalny był brak wykształconej i przygotowanej kadry kierowniczej, zdolnej do prowadzenia działalności bankowej w warunkach gospodarki rynkowej. Dotyczyło to również bankowości spółdzielczej – banki te, podejmując działalność na wolnym rynku, popełniały błędy które wpływały na ich kondycję ekonomiczną. Podobnie jak cały sektor bankowy, banki spółdzielcze kredytowały przedsiębiorstwa państwowe oraz prywatne, które popadały w kłopoty finansowe. Sytuacja i kondycja ekonomiczna kredytobiorców i klientów banków mocno wpływały na sytuację banków spółdzielczych. Sektor finansowy wymagał wsparcia kapitałowego i płynnościowego. Banki spółdzielcze tworzące zrzeszenia niezależne od struktur państwowych tworzyły wewnątrz zrzeszeń na miarę swoich możliwości fundusze pomocowe, w konsekwencji czego środki tych funduszy kierowane były do banków je tworzących. Dla pewnej liczby banków spółdzielczych pomoc finansowa z tego źródła poprawiła płynność i wypłacalność oraz zapobiegła upadłości, jednak skala problemów finansowych i kapitałowych wynikająca z niespłacanych kredytów była tak duża, że banki własnymi siłami i środkami nie były w stanie przezwyciężyć powstałych trudności. W celu poprawy sytuacji sektora banków spółdzielczych i pośrednio lokalnych jednostek gospodarczych uruchomiona była pomoc zewnętrzna głównie ze środków budżetu państwa.

Zewnętrzne wsparcie finansowe działalności banków spółdzielczych

Proces restrukturyzacji i postępowania naprawczego banków spółdzielczych wspierany był środkami budżetowymi. Banki spółdzielcze z różnym natężeniem i w różnej formie były wspierane przez zwrotną lub bezzwrotną zewnętrzną pomoc finansową, która dotyczyła najczęściej banków spółdzielczych w słabszej kondycji ekonomicznej i miała wspomagać programy postępowania naprawczego. Największe znaczenie i skalę pomoc zewnętrzna osiągnęła w latach 1994–1998.

W praktyce stosowane były następujące rodzaje wsparcia finansowego banków spółdzielczych:

- kredyt wekslowy Narodowego Banku Polskiego,
- zwolnienie z konieczności odprowadzania rezerwy obowiązkowej,
- zaniechanie poboru podatku dochodowego,
- obligacje restrukturyzacyjne,
- pomoc Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- pomoc ze środków Fundacji Fundusz Kapitałowy (FAPA).

Kredyt wekslowy Narodowego Banku Polskiego

Podstawowym celem pomocy dla banków spółdzielczych z tego źródła było wsparcie finansowe procesów łączeniowych banków zagrożonych upadłością w sektorze bankowości spółdzielczej. Kredyt wekslowy ze stopą dyskonta wynoszącą 1% w stosunku rocznym funkcjonował w latach 1994–1998. Bank centralny wsparł procesy przejęcia 26 banków spółdzielczych przez 12 banków komercyjnych oraz 85 banków spółdzielczych przejętych przez 67 banków spółdzielczych. Na łączenia te przeznaczona była kwota w wysokości 125,9 mln złotych¹⁰. Pomoc w dużym stopniu przyczyniła się do zmniejszenia upadłości banków spółdzielczych i zwiększenia liczby łączeń.

Zwolnienie z konieczności odprowadzania rezerwy obowiązkowej

Celem tego wsparcia była pomoc dla banków spółdzielczych realizujących programy postępowania naprawczego. W latach 1994–1998 podejmowane były decyzje w odniesieniu do banków realizujących programy naprawcze o zwolnieniu z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Środki te mogły zostać efektywnie wykorzystane w produktach bankowych wykazujących wyższą rentowność. Z tej formy pomocy w całym okresie jej funkcjonowania skorzystało 240 banków spółdzielczych.

Zaniechanie poboru podatku dochodowego

Celem tej pomocy było wzmocnienie kapitałowe banków spółdzielczych. W latach 1995 i 1996 banki spółdzielcze były zwolnione z odprowadzania podatku dochodowego pod warunkiem, że wygospodarowany zysk przekażą na zwiększenie funduszu zasobowego. W 1995 roku pomoc ta objęła banki spółdzielcze tworzące zrzeszenia regionalne zgodnie z ustawą z 24 czerwca 1994 roku. Zaniechanie poboru podatku dochodowego obejmowało te banki, które przekażą co najmniej 75% zysku brutto za ten rok na zwiększenie funduszu zasobowego. W wyniku tej decyzji nastąpiło zwiększenie funduszy banków spółdzielczych tworzących zrzeszenia regionalne o 39,9 mln złotych. W 1996 roku zwolnienie zaniechania poboru podatku dochodowego dotyczyło banków spółdzielczych tworzących Krajową Grupę Banków Spółdzielczych (KGBS) oraz banki ze zrzeszeń funkcjonujących poza KGBS, to jest zrzeszonych w BUG SA i GBPZ SA. Zaniechanie poboru podatku spowodowało, że fundusze zasobowe banków tworzących zrzeszenia regionalne wzrosły o 44,7 mln złotych, a banków zrzeszonych w BUG SA i GBPZ SA o 19,6 mln złotych. Ogółem zaniechanie poboru podatku dochodowego w latach 1995 i 1996 przyczyniło się do wzrostu funduszy własnych banków spółdzielczych o kwotę 104,2 mln złotych¹¹.

¹⁰ Opracowanie pod redakcją D. Strumińskiego i D. Twardowskiego, *Banki spółdzielcze w Polsce*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2006 r.

¹¹ Tamże.

Obligacje restrukturyzacyjne

Skierowaną do wszystkich banków spółdzielczych formą wsparcia finansowego była restrukturyzacja wierzytelności trudnych za pomocą obligacji restrukturyzacyjnych serii D wyemitowanych przez Skarb Państwa. Z tej formy pomocy mogły skorzystać te banki, które wyraziły wolę realizacji zapisów Ustawy z 1994 roku o restrukturyzacji BGŻ i banków spółdzielczych. Restrukturyzacja z wykorzystaniem obligacji serii D miała duży zasięg terytorialny oraz skuteczność restrukturyzacyjną ze względu na wykorzystany mechanizm restrukturyzacyjny, który polegał na tym, że banki spółdzielcze sprzedawały wierzytelności trudne do banku regionalnego. W konsekwencji w banku spółdzielczym następowało rozwiązanie rezerw utworzonych na sprzedane wierzytelności oraz powstawała należność od banku regionalnego na kwotę kapitału restrukturyzowanych kredytów. W związku z wykupem obligacji bank regionalny otrzymywał środki pieniężne, które były przekazane do banków spółdzielczych w ramach spłaty zobowiązań z tytułu wykupionych wierzytelności restrukturyzowanych obligacjami serii D. W tym momencie środki przekazywane do banków spółdzielczych istotnie poprawiały ich płynność. W latach 1995–1998 na restrukturyzację wierzytelności banków spółdzielczych tworzących zrzeszenia regionalne przeznaczono obligacje o wartości 131,4 mln złotych. Ponadto na zwiększenie kapitału rezerwowego w 9 bankach regionalnych przeznaczono 63 mln złotych¹².

Pomoc Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Od 1995 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny przejął zadania w zakresie udzielania pomocy finansowej bankom, w których ujawnione zostało niebezpieczeństwo niewypłacalności. Jeżeli w ocenie BFG istnieje szansa zapobieżenia upadłości, wówczas Fundusz podejmował działania zapobiegawcze obejmujące:

- udzielenie pożyczki,
- udzielenie gwarancji lub poręczenia,
- skup wierzytelności banków.

Banki najczęściej korzystały z pożyczek, które udzielane były na preferencyjnych warunkach i skorzystać z nich mogły banki, które:

- samodzielnie podejmowały działania naprawcze,
- przyłączały inne banki zagrożone upadłością.

Do 2005 roku udzielono 29 pożyczek dla banków spółdzielczych na samodzielną sanację o łącznej wysokości 183 mln złotych, w tym samym okresie udzielono 38 pożyczek na przejęcie banku, z czego dla 25 banków spółdzielczych oraz 13 dla banków komercyjnych przejmujących banki spółdzielcze w wysokości 245,3 mln złotych.

¹² Opracowanie pod redakcją D. Strumińskiego i D. Twardowskiego, *Banki spółdzielcze w Polsce*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2006 r.

Inną formą pomocy ze środków BFG była pomoc w ramach Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych (FRBS). Uchwalona w 2000 roku Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych uporządkowała sprawę niewykorzystanych przez sektor spółdzielczy obligacji serii D oraz Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych będącego do tej pory w administrowaniu Banku Gospodarki Żywnościowej SA, a który to fundusz został zlikwidowany przed dniem wejścia w życie tejże ustawy. Środki FRBS przekazano do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W łącznej kwocie środki FRBS i obligacji restrukturyzacyjnych serii D stanowiły kwotę ponad 123 mln złotych i zasiły wyodrębniony fundusz własny restrukturyzacji banków spółdzielczych w BFG. Środki pieniężne z tego tytułu BFG przeznaczał wyłącznie na udzielanie pomocy zwrotnej bankom spółdzielczym, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności. Pomoc finansowa udzielana była na warunkach korzystniejszych niż ogólnie stosowane dla tych banków – jeśli w ocenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego sytuacja banku spółdzielczego pozwalała na uznanie braku zagrożenia spłaty pożyczki, a ponadto bank spółdzielczy ustanowi odpowiednie prawne zabezpieczenia wierzytelności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Może ona być udzielona bankowi na finansowanie:

- nabycia akcji banku zrzeszającego,
- poniesionych lub planowanych wydatków związanych z łączeniem się banków spółdzielczych, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych środków pieniężnych lub poprawę albo ujednolicenie standardów obsługi klientów, a w szczególności na:
 - nabycie lub modyfikację programów lub sprzętu informatycznego,
 - rozwój lub ujednolicenie technologii bankowej,
 - modyfikację procedur finansowo-księgowych,
 - rozwój lub unifikację produktów i usług bankowych,
- planowanych wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Formy, tryb oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy, w tym zasady oprocentowania, pobierania prowizji i zabezpieczenia spłaty określa Rada Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W okresie korzystania z pomocy na cele związane z łączeniem się banków spółdzielczych, bank przeznacza nie mniej niż 80% nadwyżki bilansowej na zwiększenie funduszu zasobowego lub rezerwowego.

Udzielając pomocy Bankowy Fundusz Gwarancyjny może zastrzec dla banku obowiązek przekazywania określonych przez BFG informacji oraz poddanie działalności banku kontroli w zakresie celowości wykorzystania udzielonej pożyczki. Pomoc finansowa może być udzielona także bankom spółdzielczym, które dokonały połączenia z innymi bankami w okresie 3 lat przed dniem wejścia w życie ustawy. Pomoc ta może być udzielona do wysokości nie wyższej niż wydatki banku związane z realizacją celów na które została przeznaczona.

Bank zrzeszający dokonywał wtedy blokady na lokatach banku spółdzielczego jako zabezpieczenia uzyskanej pomocy – możliwości uzyskania pożyczki według tych zasad funkcjonują też aktualnie. Jednak w związku z nowelizacją Ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych wprowadzoną w 2015 roku pojawiły się nowe rozwiązania regulujące przekazywanie środków FRBS dla banków tworzących system ochrony instytucjonalnej. W nowelizacji tejże ustawy wprowadzono zapisy o możliwości wykorzystania tych środków na koszty tworzenia i funkcjonowania systemów ochrony, rozszerzono również zakres uprawnionych do korzystania z tych środków o banki zrzeszające, a także wprowadzono zapis o likwidacji tego funduszu do 2021 roku.

Fundacja Fundusz Kapitałowy

Fundacja Fundusz Kapitałowy została utworzona przy Ministerstwie Rolnictwa i została wyposażona w środki rządu USA i Ministerstwa Rolnictwa. W pierwszych latach środki Fundacji przeznaczone były na wsparcie kapitałowe banków spółdzielczych. W latach 1992–1993 Fundacja udzielała wsparcia w postaci darowizn na wykup akcji przez banki spółdzielcze w banku zrzeszającym. Zasada wsparcia finansowego przez Fundację polegała na tym że bank spółdzielczy wykupujący akcje z własnych środków mógł ubiegać się o dofinansowanie z Fundacji na taką samą liczbę akcji, na jaką zaangażował własne środki w podwyższenie kapitału banku zrzeszającego. W latach 1992–1994, realizując działalność statutową, Fundacja dokapitalizowała Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni, który otrzymał w postaci kapitału akcyjnego ponad 10 mln złotych. Gospodarczy Bank Wielkopolski dofinansowany został w kwocie 4,5 mln złotych, a Bank Unii Gospodarczej uzyskał dokapitalizowanie na poziomie 4,5 mln złotych¹³. W styczniu 1995 roku ambasador USA zablokował wydatkowania środków do czasu pełnej restrukturyzacji BGŻ i sektora banków spółdzielczych. Odblokowanie środków miało nastąpić po ocenie Banku Światowego zakresu i kierunku restrukturyzacji BGŻ. Ostateczną decyzję o odblokowaniu tych środków podjął ambasador Stanów Zjednoczonych w czerwcu 2005 roku. Od tamtej pory Fundacja Fundusz Kapitałowy (następnie FAPA) udzielały pożyczek dla banków spółdzielczych. Środki FAPA zostały zdeponowane w 2005 roku na rachunkach w bankach zrzeszających. Banki zrzeszające mogły przeznaczać te środki na pomoc dla banków spółdzielczych w formie nisko oprocentowanych pożyczek, a 60% zdeponowanych środków przeznaczone było na pożyczki na przedsięwzięcia inwestycyjne oraz na przedsięwzięcia związane z pokryciem kosztów łączenia banków spółdzielczych, oraz potrzeby szkoleniowe.

Pożyczki powinny wzmacniać działania zmierzające do ujednolicenia:

- programów i sprzętu informatycznego,
- technologii bankowej,
- procedur finansowo księgowych,
- ofert produktowych i usług bankowych.

¹³ Sprawozdania roczne Fundacji Fundusz Kapitałowy.

Pozostała kwota środków będąca w dyspozycji banku zrzeszającego, to jest 40%, mogła być przeznaczona na pożyczki na podniesienie funduszy własnych banku w formie pożyczki podporządkowanej.

Wszystkie źródła i formy zewnętrznej pomocy finansowej miały ważne znaczenia dla banków spółdzielczych, jednak ich skala i zakres były mocno zróżnicowane. Największą skutecznością charakteryzowały się obligacje restrukturyzacyjne serii D. Udział ich w wyniku finansowym brutto sektora banków spółdzielczych w 1995 roku wynosił 16,8%, a w 1996 roku 9%. Podobnie wysoki udział w stosunku do osiągniętego wyniku finansowego miały zwolnienia podatkowe. W 1995 roku zaniechanie poboru podatku dochodowego stanowiło 16,9% osiągniętego wyniku finansowego brutto banków spółdzielczych, a w 1996 roku odsetek ten stanowił 5,6%. Zdecydowanie niższy był udział w tworzeniu wyniku finansowego z pozostałych form pomocy – zwolnienie z tytułu nieodprowadzania rezerwy obowiązkowej wahało się od 1,1% w 2001 roku do 12,6% w 1998 roku. Pożyczki ze środków BFG stanowiły od 0,5% w latach 1996 i 2004, do 6,1% w 1998 roku. Z tytułu kredytu wekslowego korzyści banków w tworzeniu wyniku finansowego wynosiły 0,6% w 2000 roku do 4,2% w 1998 roku. W konsekwencji udzielanej pomocy w 1996 roku banki wypracowały 58,7% wyniku samodzielnie, a pozostała kwota to efekt uzyskanej pomocy zewnętrznej. W kolejnych latach udział wyniku wypracowywanego samodzielnie przez banki spółdzielcze wyraźnie wzrastał i w 2004 roku stanowił 99,5% wygospodarowanego samodzielnie i 0,5% z tytułu pomocy zewnętrznej¹⁴.

Zarówno wewnętrzne fundusze pomocowe jak też zewnętrzne środki restrukturyzacyjne i pomocowe stanowiły istotne wsparcie w budowaniu pozycji i bezpieczeństwa bankowego sektora spółdzielczego. Zmieniające się warunki gospodarcze i otoczenie prawne stworzyło jednak potrzebę wprowadzenia nowej jakości do prowadzenia działalności bankowej w bankowym sektorze spółdzielczym. Nową jakość zapewnić ma utworzenie systemu ochrony instytucjonalnej. Jest to kolejny etap w rozwoju pomocowych funduszy w zrzeszeniach banków spółdzielczych.

¹⁴ Opracowanie pod redakcją D. Strumińskiego i D. Twardowskiego, *Banki spółdzielcze w Polsce*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2006 r.