

Problemy i poglądy



DOI: 10.26354/bb.1.4.93.2023

Anna Dobrzańska*
ORCID: 0000-0002-8243-9716
anna.dobrzanska@nbp.pl

W kierunku większej roli systemów gwarancji depozytów w unijnych ramach zarządzania kryzysowego

Streszczenie

Systemy gwarancji depozytów stanowią ważny, ale stosunkowo nowy element sieci bezpieczeństwa finansowego. Przed globalnym kryzysem finansowym systemy gwarancji depozytów w Unii Europejskiej funkcjonowały głównie w formule paybox, tzn. ich mandat był ograniczony do wypłaty środków gwarantowanych. Doświadczenia kryzysowe ujawniły wiele słabości w obszarze gwarancji depozytów i skłoniły unijnych legislatorów nie tylko do zwiększenia poziomu harmonizacji w tym obszarze, ale także do rozszerzenia mandatu systemów gwarancji depozytów. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analiza ewolucji regulacji finansowych związanych z gwarantami depozytów w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem ich roli w zarządzaniu kryzysowym, w szczególności w zakresie interwencji innych niż wypłata depozytów. Istotną część artykułu poświęcona jest krytycznej ocenie nowych propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską w 2023 r. w ramach reformy ram zarządzania kryzysowego i gwarancji depozytów. Artykuł omawia potencjalne pozytywne skutki proponowanych zmian, jak również możliwe trudności i wyzwania związane z ich wprowadzeniem. Wyniki analizy wskazują, że proponowana reforma wzmocni systemy gwarancji depozytów, nadając im bardziej znaczącą rolę w zarządzaniu kryzysowym. Niemniej

* Anna Dobrzańska – doktor nauk ekonomicznych, doradca ekonomiczny w Departamencie Stabilności Finansowej Narodowego Banku Polskiego. Wszystkie uwagi wyrażone w artykule są opiniami Autorki i nie należy ich utożsamiać ze stanowiskiem instytucji, w której jest zatrudniona.

ten nowy rozszerzony mandat może wymagać zwiększenia zdolności finansowych funduszy gwarantowania depozytów.

Słowa kluczowe: systemy gwarancji depozytów, zarządzanie kryzysowe, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, stabilność finansowa

Kody JEL: G01, G21, G28, H12

Towards the enhanced role of deposit guarantee schemes in the European Union crisis management framework

Abstract

Deposit guarantee schemes constitute an important but relatively new element of the financial safety net. Prior to the Global Financial Crisis deposit guarantee schemes in the European Union acted mainly as payboxes with their mandate mostly limited to payout of covered deposits. The crisis experience unveiled many weaknesses in the area of deposit insurance and prompted European lawmakers not only to increase the level of harmonization of regulations in this respect but also to extend the mandate of deposit guarantee schemes. The aim of this article is to present and analyze the evolution of financial regulation related to deposit insurers in the European Union, taking into account their role in crisis management, in particular as regards interventions other than payout. An important part of the article is focused on the critical assessment of the new proposal put forward in 2023 by the European Commission to reform the crisis management and deposit insurance framework (CMDI). The article discusses the potential positive effects of the proposed changes under the CMDI reform as well as possible difficulties and challenges related to their introduction. Results of the analysis indicate that the proposed reform would strengthen deposit guarantee schemes giving them a more prominent role in crisis management. Nevertheless, this new broadened mandate might require strengthening financial capacity of deposit guarantee funds.

Keywords: deposit guarantee schemes, crisis management, resolution, financial stability

JEL Codes: G01, G21, G28, H12

Wstęp

Systemy gwarancji depozytów (ang. *deposit guarantee schemes*, DGS) stanowią ważny, lecz stosunkowo nowy, element sieci bezpieczeństwa finansowego. Głównym celem DGS jest zapewnienie ochrony deponentom, a przez to przyczynianie się do utrzymania stabilności finansowej (Gortsos 2019). W Unii Europejskiej (UE) gwarancja depozytów była długo uznawana za główną i jedyną funkcję DGS. Jednakże, wraz z kolejnymi epizodami niestabilności finansowej, a w szczególności w wyniku doświadczeń globalnego kryzysu finansowego, postrzeganie DGS'ów zmieniło się. Gwarantcy depozytów zaczęli być postrzegani jako ważni i aktywni uczestnicy procesu zarządzania kryzysowego. Wraz z utworzeniem unii bankowej w 2014 r. zaczęły się dyskusje na temat centralizacji funkcji gwarantowania depozytów. Później nastąpiły intensywne prace nad Europejskim Systemem Gwarancji Depozytów

(ang. *European Deposit Insurance Scheme*¹, EDIS), mającym stanowić trzeci filar unii bankowej, były stopniowo wygaszane w związku z – jak się wydaje – brakiem politycznej woli do „europeizacji” DGS.

Eurogrupa podczas spotkania w czerwcu 2022 r. nakreśliła ogólny plan działań mających na celu wzmocnienie i ukończenie budowy unii bankowej. Chociaż nie osiągnięto konsensusu w sprawie utworzenia EDIS’a, to nakreślono kierunki reform w innych obszarach. Uwaga została przesunięta z samego EDIS’a na ogólne ramy zarządzania kryzysowego i gwarancji depozytów (ang. *crisis management and deposit insurance*, CMDI). W celu wzmocnienia obecnych unijnych regulacji w tym obszarze, Eurogrupa uzgodniła, że reforma CMDI powinna obejmować (Avgouleas et al. 2023):

- wyjaśnienie i harmonizację przesłanki interesu publicznego (ang. *public interest assessment*, PIA);
- rozszerzenie zakresu stosowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*) poprzez uwzględnienie także banków średniej wielkości;
- dalszą harmonizację krajowych systemów gwarancji depozytów, w szczególności w zakresie funkcji innych niż wypłata depozytów;
- harmonizację pewnych elementów krajowych praw upadłościowych w celu ułatwienia zarządzania kryzysowego.

Uderzający jest fakt, że Eurogrupa położyła duży nacisk na krajowe systemy gwarancji depozytów, których rola ma wkrótce wzrosnąć. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej, a w szczególności w unii bankowej, sugerują, że obecne regulacje nie pozwalają na wykorzystanie pełnego potencjału DGS’ów jako kluczowych instytucji zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analiza ewolucji regulacji finansowych dotyczących systemów gwarancji depozytów w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem ich roli w zarządzaniu kryzysowym, w szczególności w zakresie interwencji innych niż wypłata depozytów. Ważną część artykułu stanowi krytyczna ocena nowych propozycji regulacyjnych przedstawionych w 2023 r. przez Komisję Europejską (KE) w zakresie reformy ram zarządzania kryzysowego i gwarancji depozytów. W artykule podjęto dyskusję zarówno na temat potencjalnych pozytywnych skutków proponowanych zmian w ramach reformy CMDI, jak i możliwych trudności i wyzwań związanych z ich wdrożeniem.

Artykuł składa się z czterech części. W części pierwszej omówiono przesłanki, rolę i ewolucję systemów gwarancji depozytów jako elementu sieci bezpieczeństwa finan-

¹ Propozycja utworzenia EDIS została przedstawiona przez Komisję Europejską w 2015 r. Zgodnie z pierwotną koncepcją EDIS miał być wprowadzony stopniowo, w trzech etapach: reasekuracji, koasekuracji i pełnego ubezpieczenia (Gortsos 2016). Jednak propozycja Komisji Europejskiej w zakresie EDIS okazała się zbyt kontrowersyjna i w 2018 r. Austriacka Prezydencja przedłożyła alternatywną propozycję kompromisową, tzw. modelu hybrydowego, w którym krajowe DGS’y współistniałyby z EDIS. Niestety, ze względu na impas polityczny nie poczyniono dalszych postępów w tworzeniu EDIS. Więcej na temat krajowych preferencji i stanowisk dotyczących EDIS w: (Tümmeler 2022).

sowego. W części drugiej przedstawiono w ujęciu historycznym regulacje dotyczące gwarancji depozytów, wskazując na stopniowy wzrost harmonizacji i rozszerzanie mandatu DGS'ów. W części trzeciej zdiagnozowano problemy, które obecnie ograniczają szersze wykorzystanie środków DGS w ramach zarządzania kryzysowego w UE oraz wskazano, które elementy reformy CMDI mogłyby je rozwiązać. W części czwartej dokonano krytycznej oceny zaproponowanych zmian, wskazując na możliwe trudności i wyzwania związane z ich wdrożeniem. Artykuł kończą wnioski.

1. Ewolucja roli gwarantów depozytów w sieci bezpieczeństwa finansowego

Można wskazać kilka przesłanek za utworzeniem systemu gwarancji depozytów na poziomie krajowym. Najważniejsze z nich odnoszą się do specyfiki działalności bankowej oraz występowania niedoskonałości rynku. Żaden bank, będący w słabej czy to w dobrej kondycji finansowej, nie ma wystarczającej ilości płynnych środków, aby zapewnić sfinansowanie wypłaty wszystkich depozytów w tym samym momencie. Klienci banków są tego świadomi, więc gdy tylko zaczynają tracić zaufanie do banku, zwiększa się prawdopodobieństwo, że szybko wycofają z niego swoje środki (tzw. run na bank), zgodnie z zasadą „kto pierwszy ten lepszy”². To z kolei pogłębia problemy finansowe danego banku, i może nawet wywołać efekt domina w sektorze bankowym, ponieważ klienci innych banków mogą także zacząć kwestionować sytuację finansową innych banków.

Przesłanką utworzenia systemu gwarancji depozytów jest zatem ograniczenie zachęt do masowego wycofywania depozytów, co w konsekwencji przyczynia się do utrzymania stabilności finansowej (Gortsos 2016). Przyjmuje się, że istnienie DGS powinno zapobiec panikom bankowym, które mogą potencjalnie wywołać kryzys bankowy o charakterze systemowym³. Takie rozumowanie wynika z charakterystyki działalności bankowej, która opiera się na zaufaniu. Utrata zaufania szybko rozprzestrzenia się w systemie bankowym, co grozi nie tylko nagłym i masowym odpływem depozytów z banków, ale także zamrożeniem rynku międzybankowego. Efektem tego mogą być problemy płynnościowe danego banku, które potencjalnie mogą doprowadzić do poważniejszych problemów z wypłacalnością, a nawet jego upadku.

² Kryzys zaufania, jaki miał miejsce w marcu 2023 r. w Stanach Zjednoczonych, a w szczególności panika bankowa i w jej następstwie upadki banków: Silicon Valley Bank, Signature Bank i First Republic Bank, przypomniały jak kruche może być zaufanie do banków. Ponadto, zdarzenia te pokazały także, że run na bank w erze cyfrowej może przebiegać niezwykle szybko i skutkować upadkiem banku zaledwie w ciągu godzin.

³ Oczywiście poza korzyściami związanymi z utworzeniem DGS, można także wskazać pewne wady i koszty. Przede wszystkim należy wspomnieć o dwóch kwestiach. Po pierwsze, jednym z głównych efektów ubocznych powszechnego ubezpieczenia depozytów jest możliwy wzrost ryzyka pokusy nadużycia. Po drugie, DGS'y są finansowane ze składek wpłacanych przez banki. Niezależnie od tego, czy finansowanie jest oparte na modelu *ex-ante*, czy *ex-post*, składki na DGS stanowią koszt dla banków. Ponadto, model finansowania oparty na składkach *ex-post* jest także uznawany za bardziej procykliczny.

Należy zauważyć, że rola DGS nie ogranicza się tylko do zapobiegania masowym odpływom depozytów. Bank, jak każde inne przedsiębiorstwo, może doświadczać problemów finansowych i w konsekwencji upaść. Jednak upadek banku różni się od upadku typowego przedsiębiorstwa, w szczególności w kontekście wpływu, jaki upadek banku może mieć na system finansowy, deponentów, innych wierzycieli oraz całą gospodarkę. W takich sytuacjach DGS może odegrać istotną rolę poprzez zapobieganie upadkom banków lub łagodzenie trudności finansowych i efektu zarażania⁴, które mogą być spowodowane upadkiem banku (Brescia Morra et al. 2023). Z tej perspektywy DGS można postrzegać jako środek pośredni w ograniczaniu ryzyka systemowego oraz element proaktywnego zarządzania kryzysem bankowym.

Analiza historii gwarantowania depozytów⁵ wskazuje, że DGS'y były tworzone lub reformowane w odpowiedzi na znaczny szok zewnętrzny, jak kryzysy finansowe (Kerlin 2015). Wynika to z faktu, że okresy niestabilności finansowej z reguły podważają zaufanie do sektora finansowego, co ma szczególnie dotkliwe konsekwencje w przypadku, gdy brak zaufania klientów dotyka banki i powoduje niszczycielskie paniki bankowe. Znaczny wpływ na rozwój regulacji dotyczących DGS'ów miał globalny kryzys finansowy. Warto przypomnieć, że przed globalnym kryzysem finansowym nie istniały żadne międzynarodowe standardy w zakresie gwarancji depozytów (Arda i Dobler 2022). Dopiero w 2009 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (ang. *International Association of Deposit Insurers*, IADI) przyjęło dokument zawierający podstawowe zasady skutecznych systemów gwarancji depozytów (ang. *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*), który następnie został znowelizowany w 2014 r. Dokument ten stanowi międzynarodowy standard w zakresie gwarancji depozytów, zatem z jednej strony harmonizuje on pewne elementy ubezpieczenia depozytów na świecie, ale z drugiej strony jest wystarczająco elastyczny, aby uwzględnić specyfikę krajową (Gortsos 2016). Takie podejście spowodowało wykształcenie się kilku modeli DGS różniących się między sobą zadaniami i funkcjami.

Można wyróżnić cztery główne kategorie DGS'ów (Financial Stability Board [FSB], 2012):

- paybox – w tym modelu mandat DGS jest najwęższy i obejmuje tylko wypłatę środków gwarantowanych, która jest uruchomiana w momencie, gdy bank upada, jego licencja zostaje wycofana, a depozyty stają się niedostępne;
- paybox plus – w tym modelu mandat DGS poza wypłatą depozytów gwarantowanych obejmuje także dodatkowe funkcje, np. wsparcie finansowe lub niektóre funkcje w ramach *resolution*;

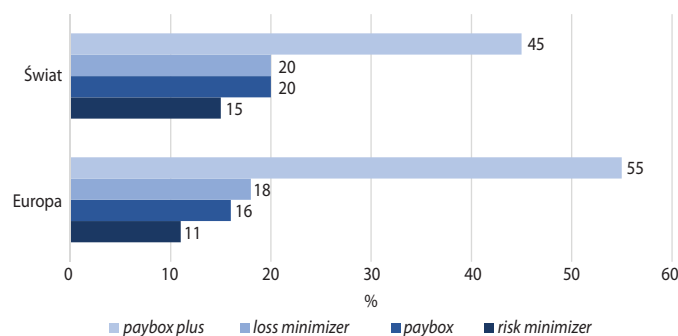
⁴ Współczesny system finansowy charakteryzuje się gęstą siecią powiązań i współzależności, w efekcie czego może wystąpić tzw. efekt zarażania, czyli szybkie i rozległe „rozlewanie się” problemów jednej instytucji na inne. Więcej na temat efektu zarażania i ryzyka systemowego w sektorze bankowym np. w: (Freixas et al. 2015) lub (de Bandt i Hartmann 2000).

⁵ Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci postrzeganie roli DGS'ów uległo znacznej zmianie, co znajduje także odzwierciedlenie w literaturze. Jak wskazują Pruski i Kerlin (2015) można wyróżnić pięć okresów badań związanych z DGS'ami, począwszy od analiz przesłanek istnienia takiej instytucji, poprzez analizy różnych elementów kształtujących DGS, aż po najnowsze badania w zakresie potrzeby ponownego zdefiniowania roli DGS w zarządzaniu kryzysowym i *resolution*.

- *loss-minimizer* – ten model pozwala DGS na aktywne angażowanie się w wiele działań zgodnie z zasadą najmniejszego kosztu;
- *risk minimizer* – w tym modelu mandat DGS jest najszerszy i obejmuje wiele funkcji, które pozwalają mu ograniczać ryzyko w sektorze finansowym, tj. działania w ramach wczesnej interwencji i *resolution*, jak również uprawnienia nadzorcze.

Ankieta IADI z 2021 r. pokazuje, że obecnie najbardziej popularny na świecie jest model *paybox plus*, natomiast najrzadziej występujący jest najbardziej zaawansowany model *risk minimizer*. Podobne tendencje są także widoczne w Europie (rysunek 1). W następstwie globalnego kryzysu finansowego w wielu jurysdykcjach rozszerzono uprawnienia gwarantów depozytów, przyznając im bardziej znaczącą rolę w zarządzaniu kryzysowym, co kontrastuje z okresem przed globalnym kryzysem finansowym, w czasie którego rola DGS'ów w sieci bezpieczeństwa finansowego była ograniczona (FSB 2012). Kerlin (2015) zauważa, że najprostsze modele DGS (tj. *paybox*) stopniowo znikają z krajobrazu finansowego, podczas gdy modele bardziej zaawansowane są coraz szerzej stosowane.

Rysunek 1. Mandat gwarantów depozytów na świecie i w Europie



Źródło: opracowanie własne na podstawie IADI (2021).

Zmiany te następują w związku z rosnącym przekonaniem, że korzyści z bardziej aktywnego zaangażowania DGS w zarządzanie kryzysowe i *resolution* są większe niż przy wykorzystaniu ich tylko w formule *paybox*. W modelu *paybox* chronieni są tylko deponenci objęci gwarancją, podczas gdy interwencje DGS inne niż wypłata depozytów mogą przynieść większe korzyści dla stabilności finansowej (Costa et al. 2022). Zmiana nastawienia do roli DGS zaczęła być wyraźnie widoczna po globalnym kryzysie finansowym, kiedy to powszechnie wprowadzano regulacje w zakresie *resolution*, których celem jest restrukturyzacja upadłych banków w sposób uporządkowany i efektywny kosztowo⁶. Jak zauważa IADI (2022), odejście od modelu *paybox* jest

⁶ Ważną rolę w popularyzacji idei *resolution* odegrała Rada Stabilności Finansowej (FSB), która w 2011 r. opublikowała dokument *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, zawierający główne elementy składające się na skuteczne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

związane z większym zaangażowaniem DGS w *resolution*. Choć poziom zaangażowania DGS w restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków jest zróżnicowany w poszczególnych jurysdykcjach, to większość DGS'ów uczestniczy w *resolution* przynajmniej poprzez udział w istotnych procesach decyzyjnych. Co więcej, ok. 40% gwarantów depozytów na świecie pełni funkcję organu *resolution*⁷, a łączenie w jednej instytucji funkcji w zakresie ubezpieczenia depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji staje się coraz bardziej popularne (IADI 2022).

2. Ewolucja unijnych regulacji w zakresie gwarancji depozytów

W Europie pierwsze systemy gwarancji depozytów pojawiły się w latach 60. XX w., początkowo jako dobrowolne systemy tworzone w ramach inicjatywy sektora prywatnego. Najbardziej intensywny okres tworzenia tego typu instytucji przypada na lata 1991–2003 (Kerlin 2015). Obecnie we wszystkich państwach członkowskich istnieją systemy gwarancji depozytów, co jest konsekwencją działań legislacyjnych podjętych na poziomie unijnym. Warto zauważyć, że obecny status gwarantów depozytów jest rezultatem ponad 35 lat unijnych regulacji w tym obszarze. Wydaje się jednak, że prace w tym zakresie nie zostały zakończone i w dalszym ciągu podejmowany jest wysiłek w celu zapewnienia odpowiedniej roli tych instytucji w sieci bezpieczeństwa finansowego.

Na szczeblu unijnym prace w zakresie gwarancji depozytów rozpoczęły się pod koniec lat 80. XX w., kiedy to Komisja Europejska wydała zalecenie 87/63/EEC dotyczące wprowadzenia systemów gwarancji depozytów we Wspólnocie. Mimo że rekomendacja ta była prawnie niewiążąca i miała raczej charakter doradczy, to wydanie jej było jasnym sygnałem, że KE opowiada się za utworzeniem DGS'ów na poziomie krajowym. Zalecenie KE było sformułowane w sposób bardzo ogólny i zawierało tylko cztery wskazówki, które państwa członkowskie powinny były uwzględnić, tworząc systemy gwarancji depozytów:

- ochroną powinni być objęci deponenci, którzy nie są w stanie właściwie ocenić kondycji finansowej banku, w którym zdeponowali swoje środki;
- ochroną powinni być objęci deponenci wszystkich banków mających licencje, w tym oddziałów;
- należy rozróżnić interwencje DGS przed likwidacją banku oraz wypłatę depozytów gwarantowanych w wyniku niewypłacalności banku;
- należy zapewnić jasne i przejrzyste kryteria określające warunki otrzymania wypłaty środków gwarantowanych.

Rekomendacja okazała się być niewystarczająca, w szczególności okazało się, że więcej kwestii dotyczących gwarancji depozytów wymaga harmonizacji. W związku z tym przyjęto Dyrektywę 94/19/EC, która stanowiła pierwszy akt prawny

⁷ Sytuacja taka występuje w Polsce, gdzie Bankowy Fundusz Gwarancyjny pełni funkcję nie tylko gwaranta depozytów, ale także organu odpowiedzialnego za *resolution* banków.

wprowadzający zharmonizowane regulacje dotyczące systemów gwarancji depozytów, chociaż także tylko w ograniczonym zakresie (tzw. minimalna harmonizacja). Przyjęcie tej dyrektywy w 1994 r. zmusiło państwa członkowskie do ustanowienia krajowych DGS'ów.

Wśród najważniejszych kwestii wprowadzonych przez Dyrektywę 94/19/EC należy wymienić:

- wymóg utworzenia przynajmniej jednego DGS uznanego oficjalnie w każdym państwie członkowskim;
- zharmonizowany minimalny poziom gwarancji w wysokości 20 000 EUR;
- możliwość zastosowania tzw. koasekuracji⁸;
- pewne minimalne ramy odnośnie do zakresu ochrony (tzn. definicja depozytu oraz kategorie depozytów objętych gwarancją i wyłączonych z ochrony);
- okres wypłaty środków gwarantowanych (wynoszący 3 miesiące z możliwością dwukrotnego przedłużenia o maksymalnie po 3 miesiące każdy⁹);
- wymogi informacyjne dla klientów banków odnośnie do ochrony depozytów.

Warto wspomnieć jeszcze o tym, co nie zostało uregulowane Dyrektywą 94/19/EC. Przede wszystkim brakowało przepisów dotyczących finansowania DGS'ów, co spowodowało wykształcenie się zróżnicowanych modeli finansowania systemów gwarancji depozytów w UE, opartych na składkach *ex-ante* lub *ex-post* albo kombinacji tych dwóch rodzajów składek (Cariboni et al. 2007). To z kolei miało wpływ na zdolność finansową DGS'ów i w konsekwencji na zaufanie deponentów. Co więcej, w związku z tym, że Dyrektywa 94/19/EC wprowadzała harmonizację tylko w minimalnym stopniu, przyjęte przez państwa członkowskie krajowe regulacje znacznie się różniły, np. w zakresie poziomu gwarancji czy okresu wypłaty środków gwarantowanych. W okresie stabilności finansowej te różnice nie wydawały się istotne, ale wraz z wybuchem globalnego kryzysu finansowego okazało się, że przyjęte regulacje nie były ani wystarczające, ani skuteczne.

Dyrektywa 94/19/EC nie zdała egzaminu w czasie globalnego kryzysu finansowego, ukazując, że istnieje znaczna przestrzeń do poprawy regulacji w obszarze gwarancji depozytów. Zawirowania finansowe w 2008 r. zmusiły wiele państw członkowskich do podniesienia poziomu gwarancji lub wprowadzenia gwarancji całkowitych (ang. *blanket guarantees*) w celu odbudowania zaufania deponentów¹⁰. Takie nieskoordynowane działania podejmowane przez władze krajowe za-

⁸ Koasekuracja oznaczała, że tylko określona część (np. 90%) depozytu była gwarantowana. Koasekuracja była opcją narodową, przez co nie było jednolitego podejścia do jej stosowania, tzn. jedno państwo członkowskie ją stosowało, a inne nie. To w rezultacie doprowadziło do różnic w ochronie deponentów w UE. Więcej na ten temat w: (Cariboni et al. 2007).

⁹ Oznaczało to, że w skrajnym przypadku okres wypłaty mógł wynieść maksymalnie 9 miesięcy.

¹⁰ Niski poziom gwarancji może wpłynąć negatywnie na zaufanie deponentów odnośnie do bezpieczeństwa ich depozytów i przyczynić się do nagłej paniki bankowej, która może zdestabilizować sektor bankowy. Ryzyko takie pojawia się szczególnie w okresie niestabilności finansowej. Zdarzenia takie miały miejsce w czasie globalnego kryzysu finansowego, czego klasycznym przykładem był Northern Rock we wrześniu 2007 r. Był to pierwszy od ponad wieku run na bank w Wielkiej Brytanii.

grażały jednolitemu rynkowi i dolewały oliwy do ognia. Unia Europejska musiała w takiej sytuacji podjąć sprawne działania zaradcze. Rezultatem tego było szybkie przyjęcie nowelizacji Dyrektywy 94/19/EC. By przywrócić zaufanie do sektora bankowego Dyrektywa 2009/14/EC (która nowelizowała Dyrektywę 94/19/EC) podniosła minimalny poziom gwarancji z 20 000 EUR do 50 000 EUR, a następnie do 100 000 EUR. Ponadto zlikwidowano koasekurację i skrócono czas wypłaty depozytów gwarantowanych. Wszystkie te środki należało jednak uznać za działania doraźne, gdyż potrzebny był dokładniejszy przegląd regulacji dotyczących systemów gwarancji depozytów (Terták i Szelağ 2010).

Globalny kryzys finansowy skłonił unijnych regulatorów do przemyślenia nie tylko głównych paramentów w zakresie gwarancji depozytów, ale także roli jaką gwarancje depozytów odgrywają w sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenia kryzysowe spowodowały, że oczywiste stało się, iż DGS'y powinny bardziej aktywnie angażować się w zapobieganie problemom banków i zarządzanie sytuacją kryzysową. Należy zauważyć, że w Raplocie de Larosière (2009), który w znacznym stopniu wpłynął na unijnych legislatorów, stwierdzono, iż unijne regulacje nie powinny zabraniać pełnienia przez DGS dodatkowych funkcji wychodzących poza model *pay-box*, ale jednocześnie raport ten nie rekomendował też dalszej harmonizacji w tym zakresie.

Kolejna Dyrektywa 2014/49/EU (tzw. *Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGSD), przyjęta w 2014 r. i nadal obowiązująca, uwzględniła wnioski z globalnego kryzysu finansowego wprowadzając dalszą harmonizację w zakresie gwarancji depozytów oraz uznając dodatkowe funkcje, jakie DGS'y mogą pełnić w celu zapewnienia stabilności finansowej (ramka 1). Co ważne, DGSD dopuszcza, by systemy gwarancji depozytów podejmowały aktywnie interwencje w ramach tzw. działań zapobiegawczych i alternatywnych, które, jednakże, stanowią tzw. opcje narodowe i nie są stosowane jednolicie w całej UE. Przepisy w tym zakresie zawiera art. 11 DGSD.

W szczególności art. 11 ust. 3 umożliwia wykorzystanie funduszy DGS na działania prewencyjne w celu zapobieżenia upadkowi banku, co oznacza, że interwencja taka jest podejmowana zanim nastąpi niewypłacalność banku. Katalog działań prewencyjnych obejmuje różne środki, ale zgodnie z DGSD jest on otwarty, co daje państwom członkowskim dużą elastyczność w tym zakresie. Wśród możliwych działań o charakterze zapobiegawczym można wymienić dotacje dla banku przejmującego, wsparcie kapitałowe, pożyczki czy gwarancje. Niemniej jednak, DGSD określa warunki¹¹, na jakich działania zapobiegawcze mogą być podjęte. Należy zauważyć, że zgodnie z obecnymi regulacjami działania zapobiegawcze mogą być uznane za „nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe” (Mecatti 2022). W takiej sytuacji stosowny organ musi uznać bank za znajdujący się na progu upadłości, bądź zagrożony upadłością

¹¹ Najistotniejsze warunki to: wobec banku problemowego nie została zainicjowana procedura *resolution*, DGS ma odpowiednie systemy i procedury doboru i wdrażania działań zapobiegawczych oraz monitoruje ryzyko danego banku, a koszty takiej interwencji nie przekraczają kosztów związanych z wypłatą środków gwarantowanych.

(ang. *failing or likely to fail*, FOLTF)¹². W konsekwencji bank, którego sytuacja finansowa mogłaby zostać poprawiona poprzez zastosowanie działań prewencyjnych, jest automatycznie uznawany za FOLTF, a w sytuacji gdy nie spełnia przesłanki interesu publicznego (PIA) zostaje on poddany procedurom upadłościowym.

Ramka 1. Główne elementy Dyrektywy 2014/49/EU

Dyrektywa 2014/49/EU kompleksowo harmonizuje główne elementy funkcjonowania systemów gwarancji depozytów. Dyrektywa ta służy osiągnięciu dwóch istotnych celów: (1) poprawieniu ochrony deponentów oraz (2) wzmocnieniu systemów gwarancji depozytów jako elementu sieci bezpieczeństwa finansowego.

Kluczowe zmiany zwiększające ochronę i zaufanie deponentów to:

- zharmonizowany poziom gwarancji wynoszący 100 000 EUR na deponenta w każdym banku,
- krótszy termin wypłaty środków gwarantowanych (7 dni roboczych),
- doprecyzowanie procedury wypłaty środków gwarantowanych w kontekście transgranicznym (DGS kraju goszczącego jako „agent płatniczy” w imieniu DGS kraju macierzystego),
- zwiększone wymogi informacyjne dla DGS’ów w celu zwiększenia świadomości deponentów.

Dyrektywa wzmacnia także systemy gwarancji depozytów poprzez rozszerzenie ich mandatu i zwiększenie ich zdolności finansowej, wprowadzając:

- wymóg finansowania DGS składkami uwzględniającymi ryzyko i wnoszonymi *ex-ante* oraz dodatkowo składkami *ex-post* i wzajemnymi pożyczkami między DGS’ami,
- zharmonizowany poziom docelowy funduszu gwarantowania depozytów wynoszący 0,8% depozytów gwarantowanych (który ma być osiągnięty do 3 lipca 2024 r.),
- możliwość wykorzystania środków DGS, także na działania zapobiegawcze i alternatywne oraz w ramach *resolution*.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z art. 11 ust. 6 fundusze DGS mogą być wykorzystane na działania alternatywne w celu zabezpieczenia dostępu do gwarantowanych depozytów po uznaniu banku za niewypłacalny. Oznacza to, że działania alternatywne są podejmowane w sytuacji, gdy bank został uznany za FOLTF, ale jednocześnie nie spełniał przesłanki interesu publicznego, która kwalifikowałaby go do *resolution*. Sytuacja taka dotyczy najczęściej mniejszych banków o niewielkim znaczeniu dla stabilności finansowej. Działania alternatywne mogą przykładowo polegać na transferze wszystkich lub wybranych aktywów i zobowiązań (w szczególności portfela depozytów) do innego zdrowego banku. Co ważne, zastosowana musi być zasada najmniejszego kosztu.

W związku z faktem, że zarówno działania zapobiegawcze, jak i alternatywne, stanowią opcje narodowe, tylko kilka państw członkowskich zdecydowało się na ich wprowadzenie do prawa krajowego. Według stanu na rok 2020 środki zapobiegaw-

¹² Bank jest uznany za będący na progu upadłości, bądź zagrożony upadłością, gdy spełnione są warunki wskazane w art. 32 ust. 4 BRRD.

cze (art. 11 ust. 3 DGSD) były dostępne tylko w 9 państwach członkowskich¹³, natomiast środki alternatywne (art. 11 ust. 6 DGSD) były dostępne w 12 państwach członkowskich¹⁴ (Eule et al. 2022). 5 państw członkowskich¹⁵ transponowało do prawa krajowego obydwie opcje narodowe, dając swoim DGS'om możliwość podjęcia obu rodzajów interwencji. Dotychczasowe doświadczenia z zastosowania tych środków są jednak bardzo skromne (Brescia Morra et al. 2023; Ramos-Muñoz et al. 2023). To pokazuje, że w rzeczywistości rola większości systemów gwarancji depozytów w UE jest ograniczona.

Trzeba też wspomnieć, że w 2015 r. wraz z przyjęciem Dyrektywy 2014/59/EU (tzw. *Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), która wprowadziła w UE ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, systemy gwarancji depozytów zyskały dodatkowe zadanie w postaci uczestnictwa w finansowaniu *resolution*. Zgodnie z art. 11 ust. 2 DGSD i art. 109 BRRD fundusze DGS są wykorzystywane do finansowania *resolution*. W związku z tym, że jednym z celów *resolution* jest ochrona deponentów, uruchomienie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zapewnia deponentom stały dostęp do ich środków. W takiej sytuacji nie następuje wypłata środków gwarantowanych z funduszu DGS. Unijni legislatorzy uznali jednak, że zamiast tego DGS powinien uczestniczyć w finansowaniu procedury *resolution*. Wielkość wkładu wniesionego przez DGS zależy od zastosowanego narzędzia *resolution*. W przypadku zastosowania narzędzia umorzenia lub konwersji długu (ang. *bail-in*) DGS powinien wnieść wkład odpowiadający kwocie, o jaką umorzone zostałyby depozyty gwarantowane¹⁶, gdy znajdowały się one w zakresie zobowiązań poddanych *bail-in*, uwzględniając ich pozycję w hierarchii prawa upadłościowego. W przypadku zastosowania innego narzędzia *resolution* wkład DGS odpowiada kwocie strat, jakie ponieśliby deponenti objęci gwarancją, gdyby nie korzystali z ochrony DGS, tylko pokrywali straty proporcjonalnie jak wierzyciele o takim samym stopniu uprzywilejowania, zgodnie z krajowym prawem upadłościowym.

BRRD wprowadza także kilka istotnych zabezpieczeń mających na celu ochronę funduszy DGS przed ich wyczerpaniem. Zgodnie z art. 109 ust. 5 BRRD odpowiedzialność finansowa gwaranta depozytów jest ograniczona do wysokości 50% poziomu docelowego. Państwo członkowskie może jednak ustalić ten limit na wyższym poziomie, jeśli uzasadnia to specyfika krajowego sektora bankowego. W żadnym przypadku finansowe zaangażowanie DGS w *resolution* nie może przekroczyć strat, jakie poniósłby on w hipotetycznym scenariuszu likwidacji banku zgodnie z krajowym postępowaniem upadłościowym (czyli w sytuacji, gdyby nastąpiła wypłata środków gwarantowanych).

¹³ Art. 11 ust. 3 DGSD został transponowany do prawa krajowego w: Austrii, Chorwacji, Francji, Niemczech, Irlandii, Polsce, Hiszpanii, we Włoszech i na Malcie.

¹⁴ Art. 11 ust. 6 DGSD został transponowany do prawa krajowego w: Belgii, Chorwacji, Danii, Finlandii, Grecji, Irlandii, Luksemburgu, Polsce, Słowenii, we Włoszech, a także na Litwie i Malcie.

¹⁵ Są to: Chorwacja, Irlandia, Włochy, Polska i Malta.

¹⁶ Zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt a BRRD depozyty gwarantowane są wyłączone spod zastosowania narzędzia umorzenia lub konwersji długu.

W przypadku interwencji DGS innych niż wypłata depozytów gwarantowanych zastosowanie znajduje tzw. test najmniejszego kosztu (ang. *least cost test*, LCT). Zasada ta została wprowadzona do regulacji, aby ograniczyć straty dla funduszu DGS. Zgodnie z zasadą najmniejszego kosztu, fundusz DGS może być wykorzystany na interwencję, tylko wtedy jeśli nie spowoduje to dla systemu gwarancji depozytów strat większych niż w przypadku wypłaty środków gwarantowanych. Obecnie nie ma żadnych szczegółowych wytycznych dotyczących LCT, przez co jest on stosowany niejednorodnie w UE.

Wkład DGS w finansowanie działań zapobiegawczych, alternatywach oraz w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zależy od wielu czynników, w tym kosztów bezpośrednich, pośrednich oraz odzysków. Costa et al. (2022) wyróżniają 5 elementów, które mogą być uwzględnione w metodologii LCT¹⁷:

- koszt wypłaty środków gwarantowanych (co jest traktowane jako opcja domyślna);
- koszty operacyjne DGS związane z postępowaniem upadłościowym;
- odzyski (zmniejszające koszt netto w przypadku upadłości);
- koszty będące konsekwencją wypłaty środków gwarantowanych (tj. koszty finansowania zewnętrznego lub koszty utraconych możliwości);
- koszty systemowe (związane np. z wpływem na banki zwiększonych składek na uzupełnienie funduszu DGS lub z możliwym efektem zarażania).

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na wynik zastosowania testu najmniejszego kosztu ma także stopa odzysku (ang. *recovery rate*) w postępowaniu upadłościowym, która z kolei zależy od pozycji DGS w hierarchii roszczeń wierzycieli. Obecnie, systemy gwarancji depozytów cieszą się superuprzywilejowanym statusem, gdyż wchodzi w prawa deponentów objętych gwarancją. Wysoka pozycja DGS w hierarchii roszczeń została wprowadzona, aby ograniczyć straty związane z wypłatą środków gwarantowanych w przypadku likwidacji banku, gdyż pozycja superuprzywilejowana oznacza, że stopa odzysku dla gwaranta depozytów jest z reguły wysoka, a, co za tym idzie, finalne koszty bardzo niskie. To w konsekwencji automatycznie obniża kwotę, którą DGS mógłby przeznaczyć na interwencje inne niż wypłata środków gwarantowanych (Mecatti 2022; Costa et al. 2022; Ramos-Muñoz et al. 2023). Jak słusznie wskazują Avgouleas et al. (2023) trudno znaleźć logiczne wyjaśnienie tego, że DGSD wprowadza możliwość podejmowania przez DGS dodatkowych działań (tj. środki zapobiegawcze i alternatywne), ale jednocześnie wprowadza zasady, które utrudniają ich faktyczne wdrożenie przez DGS.

Podsumowując, obecne regulacje unijne przewidują cztery funkcje DGS, z czego dwie mają charakter obligatoryjny, a dwie dobrowolny (tabela 1). Jednakże, funkcje o charakterze dobrowolnym nie są stosowane powszechnie i można nawet stwierdzić, że ich zastosowanie jest utrudnione przez te same regulacje. Tymczasem, wykorzystanie funkcji o charakterze dobrowolnym umożliwiłoby gwarantom depozytów aktywne uczestnictwo w zarządzaniu kryzysowym, w sytuacjach w których procedura *resolution* nie znajduje zastosowania.

¹⁷ Należy zauważyć, że wiele z tych elementów ma charakter ocenny, gdyż nie mając kompletnych informacji, DGS'y muszą przyjmować pewne założenia. Więcej na temat różnych podejść do stosowania LCT w praktyce w: (Costa et al. 2022).

Tabela 1. Funkcje DGS i ich charakter w świetle unijnych regulacji

Funkcja DGS	Charakter	Podstawa prawna
Wpłata środków gwarantowanych w przypadku ich niedostępności (tzw. funkcja <i>paybox</i>)	obowiązkowy	Art. 11 ust. 1 DGSD
Uczestnictwo w finansowaniu <i>resolution</i>	obowiązkowy	Art. 11 ust. 2 DGSD i Art. 109 BRRD
Działania zapobiegawcze	opcjonalny	Art. 11 ust. 3 DGSD
Działania alternatywne	opcjonalny	Art. 11 ust. 6 DGSD

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Gortsos 2019).

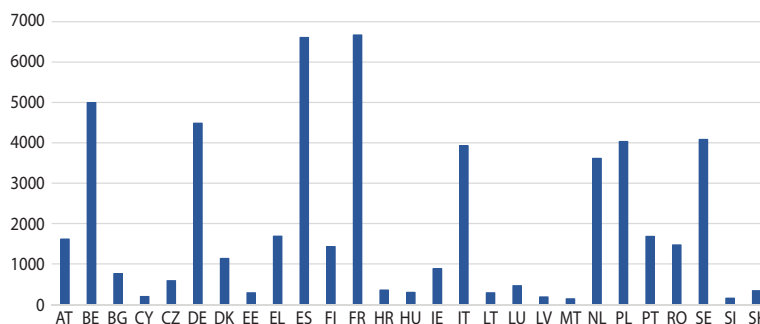
3. Nowe unijne propozycje mające na celu zwiększenie roli gwarantów depozytów w zarządzaniu kryzysowym

Przedstawiona w 2023 r. propozycja Komisji Europejskiej¹⁸ dotycząca nowelizacji ram zarządzania kryzysowego i gwarancji depozytów może być postrzegana jako kontynuacja reformy rozpoczętej po globalnym kryzysie finansowym. Opublikowany pakiet projektów legislacyjnych ma na celu naprawienie słabości obecnych ram zarządzania kryzysowego. Jednym z głównych postulatów, jaki został zawarty w propozycji reformy, jest to, że procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinna być stosowana wobec szerszego zakresu banków. Dotychczas bowiem *resolution* stosowano w ograniczonym zakresie, w szczególności w unii bankowej. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. *Single Resolution Board*, SRB) w ciągu prawie 10 lat istnienia, podjęła decyzję o wszczęciu *resolution* tylko dwa razy: w 2017 r. wobec hiszpańskiego Banco Popular oraz w 2022 r. wobec dwóch spółek zależnych banku Sberbank Europe A.G., który to został zlikwidowany w ramach standardowej procedury upadłościowej. W wielu przypadkach krajowe organy decydowały się na restrukturyzację problemowych banków z wykorzystaniem środków publicznych w ramach pomocy państwa zgodnie z Komunikatem Bankowym z 2013 r., który to jednak zawiera mniej restrykcyjne wymogi niż BRRD. Jak wskazuje Komisja Europejska, od 2015 r. ponad 58 mld EUR zostało przeznaczonych na ratowanie banków (European Commission [EC], 2023). Wobec zdecydowanej większości banków problemowych podjęto działania inne niż *resolution*. Z danych KE wynika, że od 2015 r. ok. 60%, a od 2016 r. (kiedy to weszło w życie narzędzie *bail-in*) 75% przypadków banków problemowych było w UE procedowanych poza *resolution*. Dla unii bankowej liczby te są jeszcze wyższe. Jednocześnie, znaczne kwoty zgromadzone nie tylko w funduszach *resolution*,

¹⁸ Propozycja Komisji Europejskiej składa się z trzech projektów legislacyjnych stanowiących nowelizację Dyrektywy 2014/59/EU oraz 2014/49/EU, a także Rozporządzenia 806/2014.

ale także w funduszach gwarantowania depozytów pozostają niewykorzystane. Całkowita wielkość środków zgromadzonych we wszystkich krajowych funduszach DGS wynosiła w 2022 r. 52 mld EUR (rysunek 2).

Rysunek 2. Dostępne środki w funduszach DGS w 2022 r. (dane w mln EUR)



Dane dla AT obejmują łączne środki zgromadzone w trzech oficjalnie uznanych austriackich DGS'ach. Dane dla IT obejmują łączne środki zgromadzone w dwóch oficjalnie uznanych włoskich DGS'ach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (EBA 2022).

Powszechnie uznaje się, że zdolność finansowa DGS jest wystarczająca aby sfinansować wypłatę depozytów gwarantowanych w przypadku upadku banku średniej wielkości, ale byłaby niewystarczająca, by pokryć koszty wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadku banku o znaczeniu systemowym (Dijmărescu 2011; Spitzer 2022). J. Eule et al. (2022) według danych dotyczących 2 455 unijnych banków wskazują, że w każdym państwie członkowskim należącym do unii bankowej działa przynajmniej jeden bank, którego upadek spowodowałby wyczerpanie środków krajowego DGS. Nawet w przypadku banku średniej wielkości bardziej efektywnym kosztowo jest zorganizowanie, przy wsparciu finansowym DGS, transferu portfela depozytów do zdrowego nabywcy niż wypłata środków gwarantowanych. Dlatego jest coraz większa zgoda co do tego, że elastyczne wykorzystanie środków DGS na interwencje inne niż wypłata depozytów jest korzystniejsze niż likwidacja banków (Brescia Morra et al. 2023). Jednakże obecne regulacje zawarte w DGSD w połączeniu z BRRD i Komunikatem Bankowym w zakresie pomocy państwa tworzą skomplikowane ramy prawne ograniczające wykorzystanie środków DGS na działania zapobiegawcze i alternatywne, które są tradycyjnie funkcjami zarządzania kryzysowego (Mecatti 2020). W szczególności, jak zauważają Ramos-Muñoz et al. (2023), w odniesieniu do banków małych i średniej wielkości najbardziej odpowiednie są strategie transferu przy wsparciu DGS.

Reforma CMDI ma na celu zwiększenie roli DGS'ów w zarządzaniu kryzysowym poprzez ułatwienie wykorzystania środków DGS na interwencje inne niż wypłata depozytów gwarantowanych. W tym kierunku zaproponowano kilka zmian regulacyjnych. Najważniejsze z nich to:

- a. dopuszczenie wykorzystania finansowania DGS w celu spełnienia przez bank wymogu 8% TLOF¹⁹ koniecznego aby skorzystać z funduszu *resolution*, ale tylko dla strategii transferu przewidujących, że bank opuści rynek;
- b. wprowadzenie ogólnej preferencji deponentów (ang. *general depositor preference*) i odejście od superuprzywilejowanej pozycji DGS w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym;
- c. harmonizacja testu najmniejszego kosztu dla wszystkich interwencji DGS;
- d. doprecyzowania w zakresie działań zapobiegawczych i alternatywnych.

Ad a. W celu poszerzenia zakresu *resolution* o małe i średnie banki, proponuje się zezwolenie na wykorzystanie finansowania pomostowego DGS, w sytuacji gdy bank nie ma wystarczających zasobów własnych, aby spełnić wymóg 8% TLOF, który otwiera dostęp do funduszu *resolution*. Możliwość ta może być szczególnie istotna dla banków finansujących się w znacznym stopniu depozytami. W przypadku takich banków istnieje bowiem duże prawdopodobieństwo, że spełnienie wymogu 8% TLOF wymagałoby zastosowania narzędzia *bail-in* wobec niektórych kategorii depozytów nieobjętych gwarancją, co mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla zaufania deponentów i stabilności finansowej. Aby ograniczyć potencjalne ryzyko pokusy nadużycia związane z nadmiarowym wykorzystaniem środków DGS, zaproponowano także kilka warunków skorzystania z tej możliwości. Po pierwsze, skorzystanie z finansowania pomostowego DGS miałyby być poprzedzone wykorzystaniem wewnętrznych zasobów banku do pokrycia strat w maksymalnym możliwym zakresie, a wyłączenie depozytów niegwarantowanych spod zastosowania narzędzia *bail-in* musiałyby być uzasadnione względami stabilności finansowej. Po drugie, wkład DGS ograniczałby się tylko do brakującej kwoty niezbędnej do osiągnięcia wymogu 8% TLOF. Po trzecie, finansowanie pomostowe DGS byłoby dostępne tylko w przypadku *resolution* z wykorzystaniem strategii transferu zakładającej opuszczenie rynku przez bank. Wreszcie, taka interwencja DGS byłaby możliwa, gdyby zgodnie z zasadą najmniejszego kosztu nie wiązała się z wydatkiem większym niż w przypadku wypłaty środków gwarantowanych.

Ad b. Jak już wcześniej wspomniano, kwota wkładu, jaką DGS może przekazać w ramach działań innych niż wypłata środków gwarantowanych, zależy od wyniku zastosowania testu najmniejszego kosztu, co z kolei jest uzależnione od pozycji DGS w hierarchii roszczeń wierzycieli. Rygorystyczne stosowanie zasady najmniejszego kosztu w połączeniu z superuprzywilejowaną pozycją DGS ogranicza możliwości udziału DGS w interwencjach innych niż wypłata depozytów (Avgouleas et al. 2023). Aby odblokować potencjał DGS, proponuje się wprowadzenie tzw. ogólnej preferencji deponentów, zgodnie z którą wszyscy deponenci (i w konsekwencji DGS też) znajdują się w hierarchii roszczeń wyżej niż zwykli niezabezpieczeni wierzyciele. Jednocześnie wszystkie depozyty, bez względu na to, czy objęte ochroną czy nie, są w tej samej kategorii roszczeń, czyli *pari passu*. Komisja Europejska w rapor-

¹⁹ Zgodnie z art. 44 ust. 5 BRRD, przed skorzystaniem z funduszu *resolution*, akcjonariusze i wierzyciele banku muszą pokryć straty odpowiadające kwocie co najmniej 8% całkowitych zobowiązań i funduszy własnych (ang. *total liabilities and own funds*, TLOF) banku poddanego *resolution*.

cie pt. *Impact Assessment Report* (2023) wskazuje, że wprowadzenie ogólnej preferencji deponentów pozwoliłoby na odblokowanie prawie 1 mld EUR funduszy DGS, co stanowi wartość 20-krotnie większą niż dostępna obecnie przy superuprzywilejowanym statusie depozytów gwarantowanych (0,05 mld EUR). Wydaje się zatem, że rezygnacja z superuprzywilejowanej pozycji DGS oraz równoczesne zmiany w zakresie metodologii testu najmniejszego kosztu są niezbędne, aby umożliwić DGS'om bardziej proaktywny udział w działaniach innych niż wypłata środków gwarantowanych (Avgouleas et al. 2023).

Ad c. Zaangażowanie DGS w działania zapobiegawcze, alternatywne oraz w ramach *resolution* jest uzależnione od wyniku zastosowania testu najmniejszego kosztu. Obecnie nie istnieją żadne szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu stosowania tego testu, w szczególności tego, jakie elementy powinny być uwzględnione, oraz jak powinno się obliczyć kwotę, którą DGS może kontrybuować. Dlatego też w ramach reformy CMDI proponuje się harmonizację metodologii LCT. W ramach harmonizacji testu najmniejszego kosztu należy wskazać, jakie elementy powinny być uwzględnione przy szacowaniu kosztów interwencji DGS oraz kosztów wypłaty depozytów. Szczegóły metodologiczne mają być opracowane przez Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, EBA). Zgodnie z propozycją poprawek do DGSD test najmniejszego kosztu powinien obejmować zarówno koszty bezpośrednie, jak i pośrednie²⁰. Ogólnie rzecz ujmując, zwiększenie zakresu kosztów uwzględnionych w kalkulacji LCT powinno poprawić możliwości finansowego udziału DGS w interwencjach innych niż wypłata depozytów (Costa et al. 2022).

Ad d. Możliwość podjęcia przez DGS działań poza *resolution*, takich jak działania zapobiegawcze i alternatywne, ma zostać utrzymana, przy czym proponuje się pewne drobne modyfikacje przepisów w tym zakresie. W odniesieniu do działań zapobiegawczych projekt nowelizacji DGSD zawiera pewne doprecyzowania oraz nowe warunki. Główny cel tego typu interwencji pozostałby niezmienny, tzn. zapewnienie wsparcia rentownemu bankowi, czyli niespełniającemu kryteriów uznania go za FOLTF. Nową propozycją jest, by bank potrzebujący takiego wsparcia przygotowywał informację na temat środków, jakie zamierza wprowadzić w celu poprawy swojej sytuacji finansowej, lub, jeśli zachodzi taka konieczność, by przywrócić zgodność z wymogami nadzorczymi. W zależności od typu interwencji (wsparcie kapitałowe lub płynnościowe) informacja przygotowana przez bank powinna określać sposoby samodzielnego pozyskania kapitału lub przedstawiać harmonogram spłaty pożyczki. W przypadku, gdyby bank nie dotrzymał ustalonych zobowiązań lub gdyby nie spłacił wsparcia przyznanego przez DGS, organ nadzorczy ma mieć uprawnienia by wymagać od banku przedstawienia planu naprawczego (ang. *remediation plan*), określającego, jak bank chce przywrócić zgodność z wymogami nadzorczymi, zapewnić długoterminową rentowność lub spłacić zapobiegawcze wsparcie płynno-

²⁰ Jak wskazują De Aldisio et al. (2019), mimo że obliczenie kosztów pośrednich może być znacznie trudniejsze niż kosztów bezpośrednich, to koszty te mogą być istotne, a zatem mieć znaczny wpływ na wynik oceny LCT.

ściowe. W przypadku wsparcia zapobiegawczego o charakterze kapitałowym DGS ma być zobowiązany do sprzedaży swojego udziału nabywcy z sektora prywatnego tak szybko jak to możliwe. W przypadku banków, które są likwidowane zgodnie z krajowymi procedurami upadłościowymi i znikają z rynku, gwarant depozytów ma mieć w dalszym ciągu możliwość udzielenia wsparcia w ramach działań alternatywnych w celu zapewnienia deponentom dostępu do ich środków. Propozycje nowych zapisów dotyczą przejrzystości warunków sprzedaży aktywów i pasywów banku likwidowanego.

Warto zauważyć, że zgodnie z propozycją KE działania prewencyjne i alternatywne pozostają opcjami narodowymi. Można wskazać pewne argumenty, że korzystne byłoby, gdyby te środki stały się standardowymi narzędziami w ramach zarządzania kryzysowego. Brescia Morra et al. (2023), a ostatnio także EBC, w swojej opinii (CON/2023/19) opowiadają się za tym, by zarówno działania zapobiegawcze, jak i alternatywne były dostępne w całej UE. Z kolei Eule et al. (2022) przedstawiają wiele korzyści związanych z szerszym zastosowaniem środków alternatywnych, tj. ograniczenie początkowych wydatków po stronie DGS, zapewnienie nieprzerwanego dostępu do depozytów i innych usług bankowych, a także ograniczenie ryzyka pojawienia się destabilizującej paniki bankowej. Tym samym korzyści te odnoszą zarówno DGS, deponenti, jak i szeroko pojęta stabilność finansowa. Należy także zauważyć, że wprowadzenie działań alternatywnych jako standardowego narzędzia zarządzania kryzysowego oznaczałoby harmonizację podejścia wobec banków, które nie zostały poddane *resolution* (ze względu na negatywny PIA), tzn. byłyby one likwidowane w sposób uporządkowany i efektywny kosztowo. Transfer portfela depozytów nawet przy wsparciu finansowym gwaranta depozytów jest dużo korzystniejszym rozwiązaniem niż standardowa likwidacja. Strategie transferu pozwalają na zachowanie wartości aktywów bankowych, zminimalizowanie ryzyka dla stabilności finansowej oraz ochronę deponentów (wszystkich, a nie tylko objętych gwarancją), co wynika z tego, że z reguły wszystkie depozyty są przedmiotem transferu do nowego nabywcy (Ramos-Muñoz et al. 2023).

4. Rozszerzony mandat DGS – potencjalne trudności i wyzwania

Proponowane zmiany w ramach reformy CMDI mają na celu rozszerzenie zakresu *resolution* poprzez objęcie tą procedurą także banków małych i średniej wielkości. Aby to było możliwe reforma zakłada ułatwienie dostępu do finansowania z funduszy gwarantowania depozytów i funduszy *resolution*. Mimo że wskazane powyżej zmiany powinny faktycznie ułatwić zaangażowanie DGS w interwencje inne niż wypłata środków gwarantowanych, to jednak można wskazać też pewne trudności i wyzwania związane z ich wprowadzeniem.

Po pierwsze, o ile finansowanie pomostowe DGS, aby osiągnąć próg 8% TLOF umożliwiający dostęp do funduszu *resolution*, powinno mieć pozytywny wpływ na zarządzanie *resolution* mniejszych banków finansujących się głównie depozytami,

to jednocześnie oznacza ono, że DGS pokrywa (w pewnym stopniu) straty, które – w przypadku braku tego mechanizmu – ponieśliby deponenci nieobjęci gwarancją. Chociaż zapewnienie finansowania wspierającego strategię transferu będzie z pewnością mniej kosztowne niż wypłata depozytów gwarantowanych, to wciąż będzie to spory wydatek dla DGS'ów, szczególnie w przypadku większych banków średniej wielkości. Należy zauważyć, że populacja małych i średnich banków jest bardzo zróżnicowana zarówno pod względem wielkości mierzonej aktywami, jak i modelu biznesowego, który determinuje źródła ich finansowania. W unii bankowej aktywa tej grupy banków wahają się od 100 mln EUR do prawie 30 mld EUR (SRB 2023). W związku z tym, że próg dostępu do funduszu *resolution* jest zdefiniowany jako odsetek całkowitych zobowiązań i funduszy własnych danego banku, kwota wkładu DGS będzie zależeć od: (1) pozostałej wewnętrznej zdolności banku do pokrycia strat (pewna kwota funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych mogła zostać już wykorzystana na pokrycie strat przed wszczęciem *resolution*) i (2) wielkości banku, tzn. im większy bank, tym większa bezwzględna wartość TLOF i 8% tej wartości.

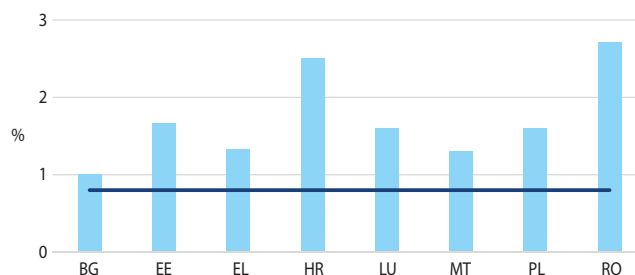
Zapewnienie finansowania pomostowego (czyli finansowania luki) niesie też ryzyko częstszego wykorzystywania środków DGS, a co za tym idzie ich szybszego wyczerpania. W takiej sytuacji DGS może być zmuszony do odbudowy swoich funduszy poprzez pobór składki *ex post*, co może oddziaływać procyklicznie, szczególnie w okresie systemowych napięć finansowych. Te dodatkowe składki stanowią dla banków koszt, który może się przełożyć na ich zyskowność. Wydaje się też, że rozszerzenie mandatu DGS wymaga zwiększenia jego funduszy. Można tego dokonać albo poprzez pobór składek *ex post* za każdym razem, gdy pojawi się niedobór środków w funduszu DGS, albo poprzez systemowe wzmocnienie zdolności finansowej DGS, czyli stopniowe podnoszenie poziomu docelowego, z zachowaniem odpowiedniego okresu przejściowego na dojście do niego. Obecnie minimalny poziom docelowy, który należy osiągnąć do 3 lipca 2024 r., wynosi 0,8% depozytów gwarantowanych banków przynależących do danego systemu gwarancji depozytów. DGSD zezwala na ustanowienie zarówno wyższego, jak i niższego (ale nie niższego niż 0,5%) poziomu docelowego, jeśli władze krajowe uznają to za stosowne. Osiem państw członkowskich wprowadziło wyższy poziom docelowy funduszu DGS wynoszący od 1% do 2,71% (rysunek 3), a tylko jedno państwo członkowskie zdecydowało się na niższy poziom docelowy (w wysokości 0,5%) (Spitzer 2022).

Co ciekawe, pięć z tych państw członkowskich²¹, które ustanowiły wyższy poziom docelowy funduszu DGS, wprowadziło także działania zapobiegawcze lub/i alternatywne do swoich krajowych porządków prawnych. To pokazuje, że rozszerzenie spektrum zadań DGS wymaga jednocześnie zabezpieczenia odpowiedniej zdolności finansowej funduszu gwarantowania depozytów. Z danych przedstawionych na rysunku 3 wynika, że najczęściej przyjmowany przez te państwa członkowskie wyższy poziom docelowy wynosi ok. 1,6%. Jednakże wprowadzenie w DGSD zmian

²¹ Jak wskazano powyżej, Grecja i Luksemburg wdrożyły działania alternatywne, a Chorwacja, Malta i Polska zarówno działania zapobiegawcze, jak i alternatywne.

w tym zakresie wymagałoby pogłębionej analizy w celu odpowiedniej kalibracji nowego wyższego poziomu funduszu DGS. Zapewnienie odpowiedniej zdolności finansowej funduszu DGS jest niezwykle istotne, gdyż jakkolwiek brak lub niedobór środków DGS może nie tylko ograniczyć zdolność gwaranta depozytów do skutecznego pełnienia swoich funkcji, ale także może podważyć zaufanie deponentów. W związku z tym wydaje się, że w celu zagwarantowania wystarczającej, wiarygodnej i skutecznej siły oddziaływania DGS w ramach jego nowego rozszerzonego mandatu, właściwe może być ustalenie wyższego poziomu docelowego funduszu gwarantowania depozytów.

Rysunek 3. Państwa członkowskie, które wprowadziły wyższy poziom docelowy funduszu DGS



Granatowa linia wskazuje minimalny poziom docelowy 0,8%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (EBA 2022).

Po drugie, chociaż wprowadzenie ogólnej preferencji deponentów jest zmianą pożądaną, gdyż pozwoli na odblokowanie środków funduszu DGS na interwencje inne niż wypłata depozytów, to jednocześnie jest to zmiana, która nie będzie korzystna dla gwaranta depozytów w przypadku likwidacji banku i związanej z tym wypłaty depozytów gwarantowanych. Reforma CMDI ma na celu rozszerzenie zakresu banków podlegających restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale nie znaczy to, że wszystkie banki będą restrukturyzowane w ten sposób. W szczególności nie można wykluczyć, że niektóre banki nie spełnią przesłanki interesu publicznego i będą likwidowane w ramach standardowego postępowania upadłościowego, co pociągnie za sobą konieczność wypłaty środków gwarantowanych. W takich przypadkach ogólna preferencja deponentów powoduje pogorszenie sytuacji gwarantów depozytów. Obecne regulacje przyznają DGS status superuprzywilejowany w hierarchii roszczeń, co oznacza, że jest on zaspokajany z masy upadłościowej banku przed innymi wierzycielami, szczególnie przed deponentami nieobjętymi gwarancją. Natomiast ogólna preferencja deponentów oznaczałaby, że DGS miałby tę samą pozycję (*pari passu*) w hierarchii roszczeń jak inni deponenci, bez względu na ich kwalifikowalność czy objęcie ochroną, co zasadniczo powodowałoby, że ponosiłby straty w takim samym stopniu jak wszyscy deponenci (Dobler et al. 2020). W związku z tym mogą pojawić się obawy związane z wprowadzeniem ogólnej preferencji deponentów (jednopoziomowej).

Rysunek 4. Pozycja DGS w hierarchii roszczeń w ramach jedno- i dwupoziomowej preferencji deponentów

Hierarchia roszczeń	Ogólna preferencja deponentów (jednopoziomowa)	Dwupoziomowa preferencja deponentów
senior	Zobowiązania zabezpieczone	
↑	Wszystkie depozyty (depozyty gwarantowane/DGS, depozyty niegwarantowane uprzywilejowane, inne depozyty)	Depozyty gwarantowane/DGS i depozyty niegwarantowane uprzywilejowane
		Pozostałe depozyty (niegwarantowane i nieuprzywilejowane)
junior	Zwykłe niezabezpieczone zobowiązania	

Źródło: opracowanie własne na podstawie (EC 2023).

Potencjalnym alternatywnym rozwiązaniem, które byłoby korzystniejsze dla DGS w przypadku postępowania upadłościowego, a jednocześnie umożliwiłoby odblokowanie większych środków funduszu gwarancyjnego na interwencje inne niż wypłata depozytów, mogłoby być wprowadzenie dwupoziomowej preferencji deponentów (ang. *two-tier depositor preference*). W tym podejściu wszyscy deponenti znajdowałiby się w hierarchii roszczeń wyżej niż zwykli niezabezpieczeni wierzyciele, przy czym byłyby dwa poziomy (warstwy) depozytów: (1) depozyty gwarantowane i uprzywilejowane oraz (2) depozyty niegwarantowane i nieuprzywilejowane. Depozyty w pierwszej warstwie miałyby między sobą tę samą pozycję (*pari passu*), ale byłyby bardziej uprzywilejowane niż depozyty w warstwie drugiej, z kolei depozyty w warstwie drugiej byłyby między sobą *pari passu*, ale wyżej w hierarchii niż zwykłe niezabezpieczone zobowiązania (rysunek 4). Według szacunków Komisji Europejskiej (EC 2023) wprowadzenie dwupoziomowej preferencji deponentów uwolniłoby 0,21 mld EUR środków funduszy DGS, czyli pięciokrotnie mniej niż w przypadku wprowadzenia ogólnej preferencji depozytów, ale czterokrotnie więcej niż obecnie. Jednocześnie, w porównaniu do ogólnej preferencji deponentów, dwupoziomowa preferencja deponentów pozwoliłaby na zapewnienie lepszej ochrony DGS'om, tzn. wyższych odzysków w przypadku upadłości banku.

Kolejne wyzwanie może dotyczyć metodologii testu najmniejszego kosztu. Zgodnie z propozycją KE, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie koszty powinny być uwzględnione w LCT. Duże wyzwanie może stanowić kalkulacja kosztów pośrednich związanych np. z potencjalnymi skutkami systemowymi upadku banku czy efektem zarażania. Ponadto, mogą pojawić się także kwestie polityczne związane z reformą CMDI. Mimo że zaproponowane zmiany w ramach zarządzania kryzysowego i gwarancji depozytów spotkały się z szerokim poparciem ze strony europejskich

instytucji, tj. EBC czy SRB²², wciąż jest możliwe, że na poziomie krajowym pojawią się jakieś zastrzeżenia. W szczególności, wobec braku paneuropejskiego systemu gwarancji depozytów (EDIS), koszty tej reformy poniosą w większości krajowe systemy gwarancji depozytów. W związku z tym może wystąpić pewien opór wobec np. rezygnacji z superuprzywilejowanej pozycji depozytów gwarantowanych/DGS.

Podsumowanie

Systemy gwarancji depozytów powinny mieć możliwość elastycznego podjęcia szerokiego spektrum różnych interwencji. Jest to bardzo istotne w kontekście sprawnego zarządzania kryzysowego w odniesieniu do mniejszych banków, które mogą mieć trudność ze spełnieniem wymogu 8% TLOF w ramach *resolution* lub mogą w ogóle nie kwalifikować się do tej procedury. W takich sytuacjach otwarcie krajowego postępowania upadłościowego i przeprowadzenie fragmentarycznej likwidacji banku wraz z wypłatą depozytów gwarantowanych może być mniej efektywne niż umożliwienie DGS'om finansowego wsparcia *resolution* lub działań alternatywnych.

W związku z powyższym, zwiększenie roli systemów gwarancji depozytów w zarządzaniu kryzysowym jest krokiem w dobrym kierunku. Pożądane byłoby zatem, aby obecne opcje narodowe zawarte w Art. 11 ust. 3 i 6 DGSD były jednolicie dostępne w całej UE. Jednak, to nie byłoby wystarczające. W celu zoperacjonalizowania tych funkcji potrzebne są dalsze reformy. Po pierwsze, pozycja depozytów gwarantowanych, a w konsekwencji DGS (który wchodzi w prawa deponentów objętych gwarancją) musi ulec zmianie, tzn. obecne superuprzywilejowanie depozytów gwarantowanych powinno być zastąpione ogólną lub dwupoziomową preferencją deponentów. Po drugie, test najmniejszego kosztu wymaga modyfikacji i harmonizacji tak, aby zarówno koszty bezpośrednie i pośrednie były w nim uwzględnione. Wszystkie te zmiany wprowadzone łącznie umożliwiłyby odblokowanie potencjału finansowego funduszy DGS i sprawiły, że gwaranci depozytów staną się aktywnymi uczestnikami zarządzania kryzysowego. Rozszerzenie mandatu systemów gwarancji depozytów zwiększa także ryzyko częstszego wykorzystywania środków funduszy DGS. Dlatego, aby uniknąć niedoborów w funduszach DGS, konieczne może się okazać zwiększenie zdolności finansowej tych instytucji poprzez stopniowe podniesienie poziomu docelowego z obecnych 0,8% depozytów gwarantowanych.

Pozytywnie zatem należy ocenić propozycję reformy CMDI opublikowaną w 2023 r. przez Komisję Europejską, gdyż oferuje ona rozwiązanie wszystkich zidentyfikowanych przeszkód w bardziej aktywnym udziale DGS w zarządzaniu kryzysowym. Jednocześnie trzeba także mieć świadomość pewnych wyzwań i kosztów, jakie wiążą się z proponowanymi zmianami. Istotne jest teraz, aby wszystkie poprawki były

²² Obydwie instytucje wyraziły poparcie dla reformy CMDI we wspólnym komunikacie prasowym opublikowanym 18 kwietnia 2023 r., który jest dostępny pod linkiem: ECB and SRB welcome European Commission's legislative proposals for bank crisis management and deposit insurance framework (europa.eu)

odpowiednio wyważone, co pozwoli osiągnąć optymalny efekt reformy CMDI. Prace nad propozycjami w zakresie zarządzania kryzysowego i gwarancji depozytów wciąż się toczą w Radzie Europejskiej i Parlamencie Europejskim.

Bibliografia

Arda A., Dobler M.C. (2022), *The Role for Deposit Insurance in Dealing with Failing Banks in the European Union*, IMF Working Paper WP/22/2, Washington DC: International Monetary Fund.

Avgouleas E., Ayadi R., Bodellini M., Ferri G., Lastra R. (2023), *Reform of the CMDI framework that supports completion of the Banking Union*, In-depth Analysis, Requested by the ECON committee, European Parliament.

Brescia Morra C., Pozzolo A.F., Vardi N. (2023), *Completing the Banking Union. The case of crisis management of small- and medium-sized banks*, In-depth Analysis, Requested by the ECON committee, European Parliament.

Cariboni J., Uboldi A., Vanden Branden K., Campolongo F., Behnke T. (2007), *Cost impact of changing the funding mechanisms for deposit-guarantee*, JSC Scientific and Technical Reports, DG Internal Market and Services, European Commission.

Costa N., Van Roosebeke B., Vrbaski R., Walters R. (2022), *Counting the cost of payout: constraints for deposit insurers in funding bank failure management*, FSI Insights on policy implementation No. 45, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements.

De Aldisio A., Aloia G., Bentivegna A., Gagliano A., Giorgiantonio E., Lanfranchi C., Maltese M. (2019), *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU*, Notes on Financial Stability and Supervision, No. 15, Banca d'Italia.

De Bandt O., Hartmann P. (2000), *Systemic risk: a survey*, Working Paper No. 35, European Central Bank.

de Larosière J. (2009), *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Brussels.

Dijmărescu E. (2011), *Deposit guarantee schemes join financial safety net*, „Romanian Journal of European Affairs”, Vol. 11, No. 1.

Dobler M., Emre E., Gullo A., Kale D. (2020), *The Case for Deposit Preference*, Technical Notes and Manuals 2020/002, International Monetary Fund.

Eule J., Kastelein W., Sala E. (2022), *Protecting depositors and saving money. Why deposit guarantee schemes in the EU should be able to support transfers of assets and liabilities when a bank fails?*, Occasional Paper Series, No. 308, Revised June 2023, European Central Bank.

European Commission (2023) *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report* Accompanying the Proposals for a Directive of the European Parliament and Council amending Directive 2014/59/EU as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action, Regulation of the European Parliament and Council amending Regulation (EU) 806/2014 as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action, Directive of the European Parliament and

Council amending Directive 2014/49/EU as regards the scope of deposit protection, use of deposit guarantee schemes funds, cross-border cooperation and transparency, SWD(2023) 225 final.

Freixas X., Laeven L., Peydro J.L. (2015), *Systemic risk, Crisis and Macroprudential Policy*, The MIT Press Massachusetts.

FSB (2012), *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, Peer Review Report.

Gortsos Ch. (2016), *Deposit Guarantee Schemes: General aspects and recent institutional and regulatory developments at international and EU level*, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2758635>.

Gortsos Ch. (2019), *The role of deposit guarantee schemes (DGSs) in resolution financing*, EBI Working Paper Series No. 37, European Banking Institute.

IADI (2014), *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*.

IADI (2022), *Deposit Insurance in 2022, Global Trends and Key Emerging Issues*.

Kerlin J. (2015), *Development of Deposit Insurance Schemes in the world*, „Journal of Management and Financial Sciences”, Vol. VIII, Issue 22, 33–43, Warsaw School of Economics.

Mecatti I. (2020), *The role of Deposit Guarantee Schemes in preventing and managing banking crises: governance and least cost principle*, „European Company and Financial Law Review” 2020/06, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3692587>.

Mecatti I. (2022), *Deposit Guarantee Schemes and Bank Crisis Management: Legal Challenges Arising from the European Legal Framework*, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3740362>.

Pruski J., Kerlin J. (2015), *Characteristics of deposit insurance research and challenges ahead*, „Bezpieczny Bank”, No. 2(59).

Ramos-Muñoz D., Lamandini M., Thijssen M. (2023), *A reform of the CMDI framework that supports completion of the Banking Union. Transfers, funding, ranking and groups*, In-depth Analysis, Requested by the ECON committee, European Parliament.

SRB (2023), *Small and medium sized bank: Resolution planning and crisis management report for less significant institutions in 2022 and 2023*.

Spitzer K.G. (2022), *Funding of national Deposit Guarantee Schemes in the EU – State of Play*, Economic Governance Support Unit, European Parliament.

Terták E., Szeląg K. (2010), *The financial crisis and the reform of deposit guarantee schemes in the EU*, „Safe Bank”, No. 2(41), 104–120, Warsaw.

Tümmler M. (2022), *Completing Banking Union? The role of national deposit guarantee schemes in shifting Member States’ preferences on the European Deposit Insurance Scheme*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 60, No. 6.

Legal acts

Commission Recommendation of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit guarantee schemes in the Community (87/63/EEC), Official Journal of the European Union, No L 33/16, 4.2.87.

Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay, Official Journal of the European Union, L 68/3, 13.3.2009.

Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes, Official Journal of the European Union, L 173/149 12.6.2014.

Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, L 173/190, 12.6.2014.

Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes, Official Journal of the European Union, No L 135/5, 31.5.94.

European Central Bank, Opinion of the European Central Bank of 5 July 2023 on amendments to the Union crisis management and deposit insurance framework (CON/2023/19).

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action, COM (2023) 227 final, 18.4.2023.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/49/EU as regards the scope of deposit protection, use of deposit guarantee schemes funds, cross-border cooperation and transparency, COM(2023) 228 final, 18.4.2023.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action, COM (2023) 226 final, 18.4.2023.

Internet sources

EBA (2022), Deposit Guarantee Schemes data | European Banking Authority (europa.eu).

IADI (2021), Chart pack, A series of charts summarising key indicators of global trends in deposit insurance.