

*Jerzy Pruski\**  
*Jan Szambelańczyk\*\**

# **SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W SIECIACH BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO NA TLE KONSEKWENCJI GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO**

## **WSTĘP**

Od czasu pierwszych kryzysów finansowych w XX w. kwestia zapobiegania czy ograniczania niepokojów wśród klientów banków, przeciwdziałania panice bankowej i stabilnego prowadzenia biznesu bankowego stanowiła przedmiot zainteresowania praktyków i teoretyków. Uznawano bowiem, że skuteczne i efektywne wypełnianie podstawowych funkcji banku w gospodarce rynkowej (mobilizacji oszczędności, transformacji terminu i ryzyka oraz rozliczeń) wymaga zaufania, niezbędnego dla transakcji z udziałem pieniądza. Podobnie jak w innych obszarach ekonomii powstawały i były wykorzystywane różne koncepcje funkcjonowania rynków finansowych: od radykalnych idei wolnorynkowych po instytucjonalną regulację (licencjonowanie, normy, rekomendacje), z silnymi instrumentami interwencji państwa lub jego organów (nadzór, pożyczkodawca ostatniej instancji, gwarantowanie depozytów, resolution, nacjonalizacja *etc.*). W ostatniej dekadzie

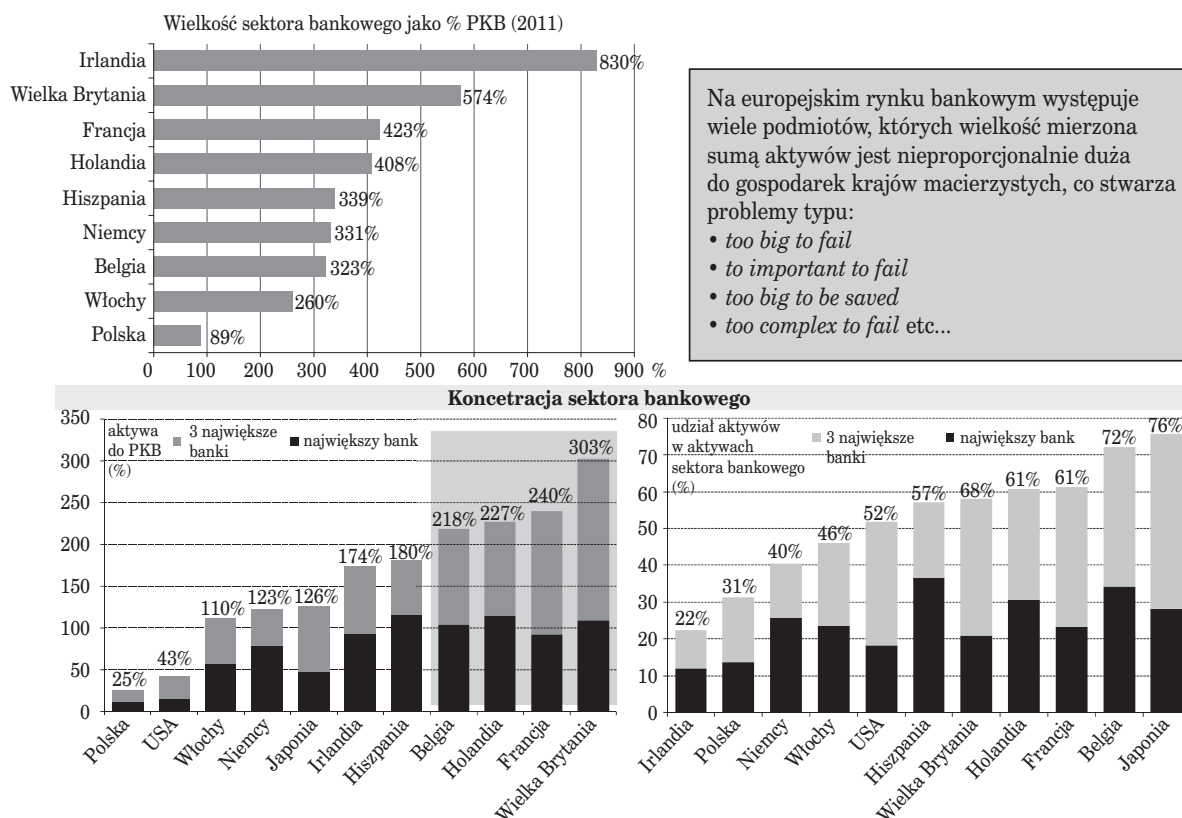
---

\* Dr Jerzy Pruski jest Prezesem Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Przewodniczącym Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI).

\*\* Prof. dr hab. Jan Szambelańczyk jest członkiem Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i profesorem zwyczajnym Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

XX w. rynki finansowe, podobnie jak większość gospodarek po rozpadzie ustrojów nakazowo-rozdzielczych, działały głównie w reżimie liberalnym. W nienotowanym historycznie tempie zwiększały się globalne obroty finansowe świata, a nadto tzw. niewidzialne transakcje finansowe, nie związane z następczą funkcją pieniądza, kilkakrotnie zdystansowały te wynikające z wymiany towarów i usług niefinansowych (patrz rysunek 1). Wyraźnym przejawem zmiany tradycyjnej bankowości komercyjnej oddzielonej od bankowości inwestycyjnej było m.in. zniesienie segmentacji rynku finansowego wprowadzone w 1933 r. ustawą Glass-Steagall w USA.

**Rysunek 1. Uzależnienie gospodarek wybranych krajów od sektora bankowego**



Źródło: ECB, Bank annual financial statements, „The Forbes Global 2000” rank.

Celem tego artykułu jest analiza zmian w architekturze sieci bezpieczeństwa systemu finansowego w ostatnich latach – w związku z konsekwencjami globalnego kryzysu finansowego oraz przyjętych i projektowanych rozwiązań normatywnych, w szczególności w zakresie stabilności finansowej i gwarantowania depozytów w bankach.

Globalny kryzys finansowy z pierwszej dekady XXI w. stanowił kluczowy czynnik zmiany nastawienia polityków i decydentów do roli regulacji i pozycji ogni w sieci bezpieczeństwa (OSB) w systemie finansowym. Obawa przed destabilizacją krajowych czy zagranicznych, a nawet międzynarodowych rynków finansowych, sprzyjała z jednej strony formułowaniu koncepcji czy instrumentów interwencji, a z drugiej awaryjnemu opracowywaniu i wdrażaniu przepisów oraz powoływaniu instytucji, których celem jest stabilizacja tych rynków, w formie systemów gwarantowania depozytów (*deposit guarantee system*, DGS) z coraz szerszym zakresem funkcji i możliwości interwencji w stosunku do podmiotów w stanie niebezpieczeństwa niewypłacalności.

Generalnie rzecz biorąc stan rozwoju regulacji, instytucji czy poziom akumulacji kapitałów interwencyjnych jest większy w tych krajach, które doświadczyły negatywnych konsekwencji kryzysów finansowych, a zwłaszcza bankowych w okresach poprzedzających globalny kryzys finansowy (GKF)<sup>1</sup>.

## 1. MODELE SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Pomijając pogłębione charakterystyki wcześniejszych etapów rozwoju sieci bezpieczeństwa finansowego, stosunkowo dobrze opisane w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>, skupiono się przede wszystkim na okresie od lat 60. XX w., ze szczególnym uwzględnieniem *status quo* z roku 2014.

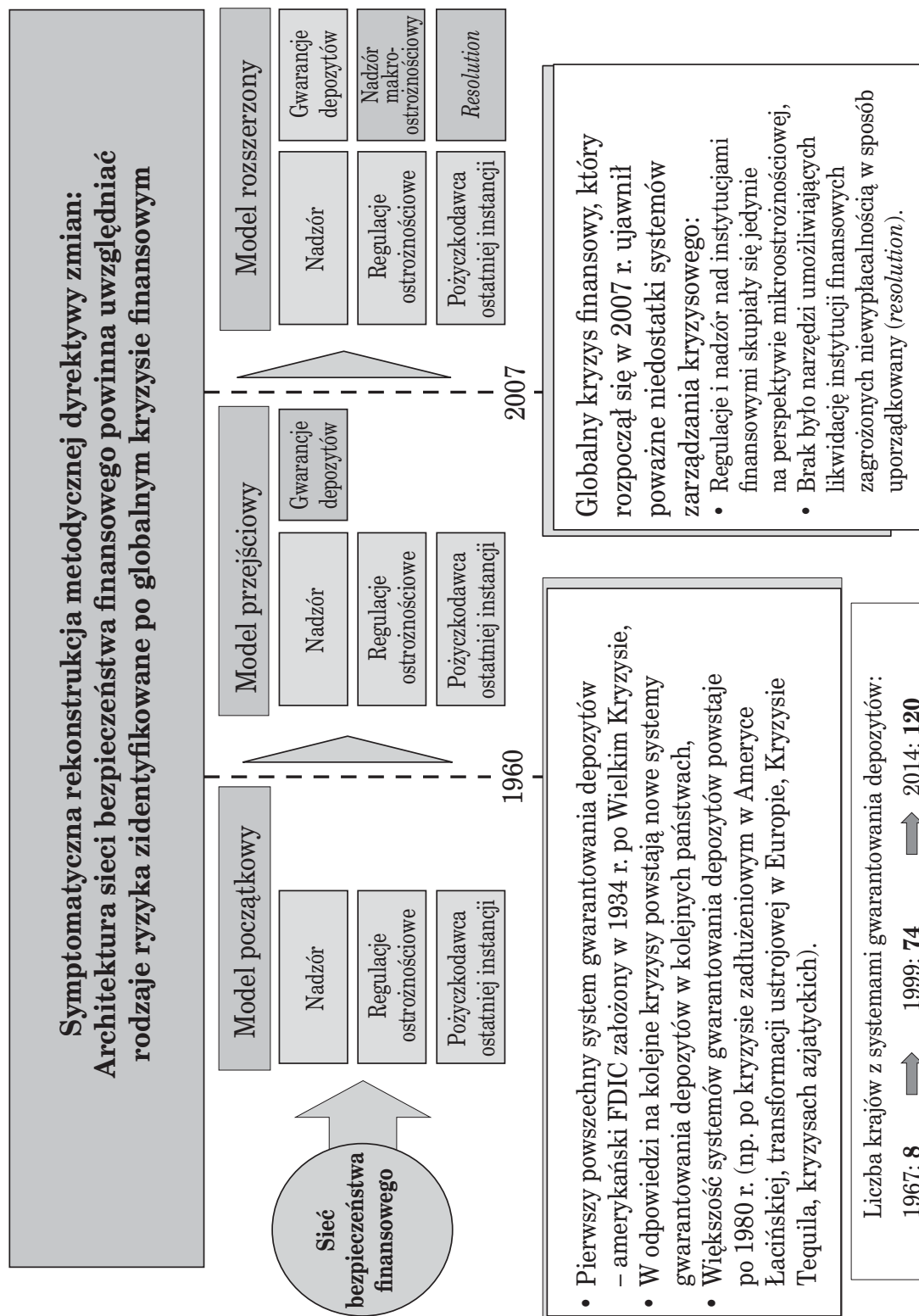
Analiza procesów kształtowania architektury sieci bezpieczeństwa wskazuje dowodnie, że jej powstawanie i zmiany były ściśle skorelowane z występowaniem kryzysów ekonomicznych, a w szczególności z intensywnością, głębokością i częstotliwością kryzysów finansowych (por. rysunek 2).

Proces wzmacniania stabilności i podtrzymywania zaufania do systemu bankowego cechowało formułowanie nowych funkcji, w ramach tradycyjnych instytucji regulacyjnych. Po 1960 r. szczególnego znaczenia nabrało gwarantowanie depozytów. Często organizowane w ramach specjalnych instytucji jako odrębnych ogni w sieci bezpieczeństwa. Niestety, stosunkowo rzadko modyfikacja architektury sieci bezpieczeństwa i OSB następowała w reżimie *ex-ante*. Znacznie częściej zmiany te były konsekwencją doświadczeń pokryzysowych (zob. rysunek 3).

<sup>1</sup> J. Pruski, *Role of DIS in the Financial Safety Net*, FSI/IADI Seminar on Bank Resolution: Current Developments, Challenges and Opportunities, Basel 28 August 2012.

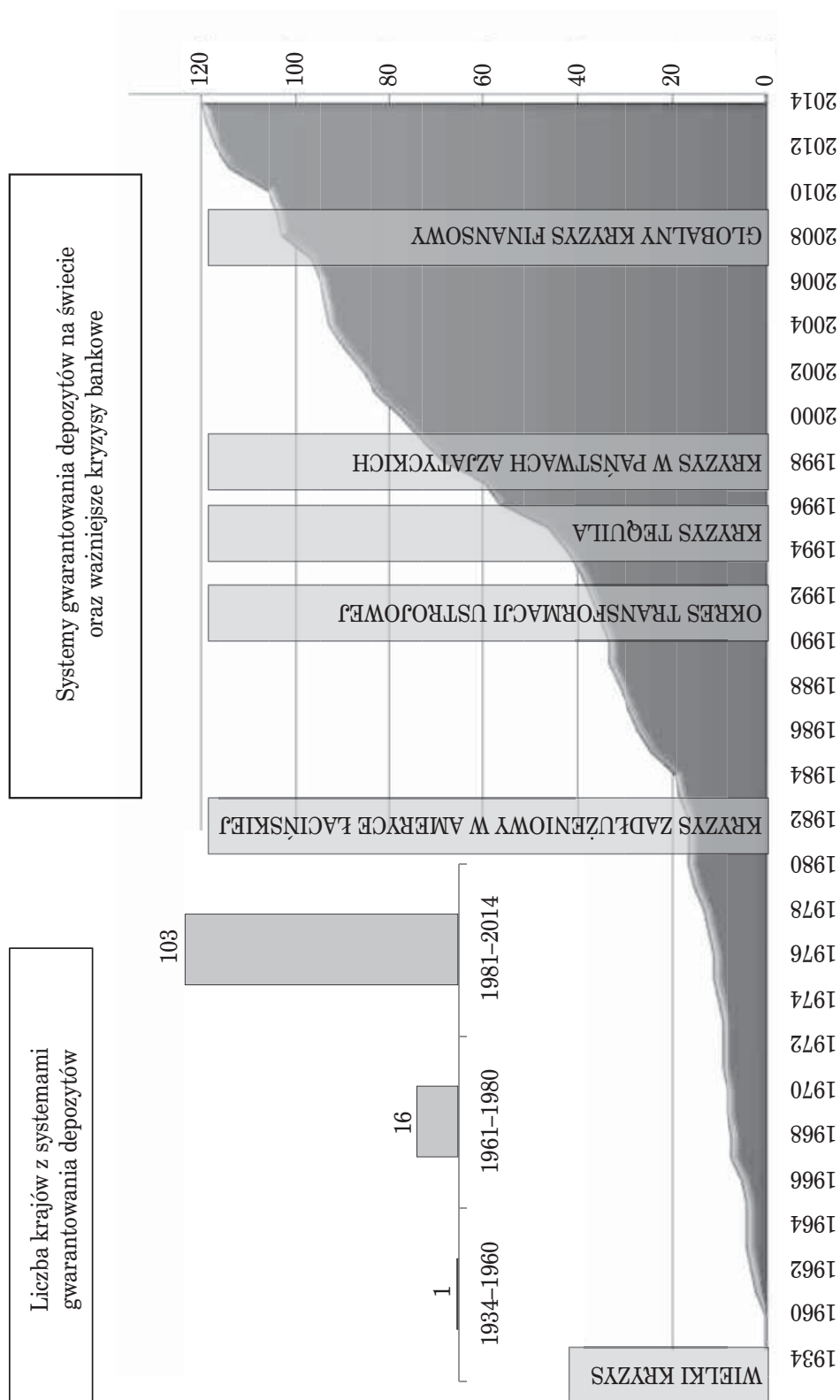
<sup>2</sup> W. Baka i inni (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.

Rysunek 2. Zarządzanie kryzysowe i rozwój sieci bezpieczeństwa finansowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: World Bank (2014), IADI (2014).

**Rysunek 3. Skumulowane liczby systemów gwarantowania depozytów na świecie w latach 1934–2014 oraz ważniejsze kryzysy finansowe**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: IADI (2014), IMF (2009), World Bank (2014).

Jeżeli dokładniej przeanalizujemy procesy zmian architektury sieci bezpieczeństwa finansowego to okaże się, że kluczowe znaczenie stabilizacyjne – w przypadku zachwiania stabilności – przywiązywano do gwarantowania depozytów i instytucji realizującej tę funkcję. Początkowo w modelu *pay-box*, a sukcesywnie – w niektórych modelach typu *risk-minimizer*<sup>3</sup>. W wielu krajach w Europie stosunkowo szybko wystąpiły dostosowania regulacyjne, a szerszy wymiar znalazły w Dyrektywie 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów. Warto zwrócić uwagę, że w trakcie GKF pierwszym działaniem organów UE w zakresie zarządzania kryzysowego było zwiększenie bezpieczeństwa depozytów poprzez podniesienie minimalnego limitu gwarancji z 20 tys. na 50 tys. euro w 2009 r. (Dyrektywa 2009/14/UE), a ryzyko paniki deponentów i runu na banki skłoniło Parlament UE do zwiększenia tego limitu do równowartości 100 tys. euro, skrócenia okresu niedostępności wkładu w instytucji kredytowej do 20 dni, czy zniesienia zasady tzw. salda dodatniego deponenta w stosunku do wypłat gwarancyjnych (Dyrektywa 2014/49/UE), żeby wymienić tylko te najistotniejsze i oddziałujące bezpośrednio na zachowania klientów banków. Symptomatyczne przy tym było, że w niektórych krajach sięgnięto tymczasowo po pełne gwarancje państwa na depozyty bankowe, a nawet zastosowano rozwiązania typu nacjonalizacja instytucji kredytowej<sup>4</sup>.

W praktyce systemy gwarantowania różnią się znacząco swym statusem prawnym i usytuowaniem w sieci bezpieczeństwa (np. niezależne podmioty vs składowe innych podmiotów), strukturą organizacyjną (małe i proste strukturalnie organizacje lub duże i złożone), różnią się także zakresem posiadanych mandatów czy przypisanych funkcji, określających możliwe do podjęcia działania i zastosowania instrumenty interwencji w celu stabilizowania systemu.

W zasadzie systemy gwarantowania można podzielić na cztery typy. Od podstawowego modelu *pay-box*, przez tzw. *pay-box-plus*, do zaawansowanych modeli typu *loss-minimizer* czy *risk-minimizer*. Kwestie zakresu instrumentów oddziaływania DGS-ów ujmują m.in. dokumenty Międzynarodowego Zrzeszenia Gwarantów Depozytów (IADI), a w szczególności dokument z 2014 r. zawierający zaktualizowane kluczowe zasady gwarantowania depozytów. W dokumencie tym modelowi *pay-box* przypisano najwęższy zakres funkcji DGS, jakim jest wypłata depozytów gwarantowanych – zgodnie z przepisami prawa. W modelu *pay-box-plus*, obok wypłaty depozytów gwarantowanych, przewiduje się dodatkowe funkcje związane z przymusową restrukturyzacją i likwidacją problemowych podmiotów systemu gwarantowania

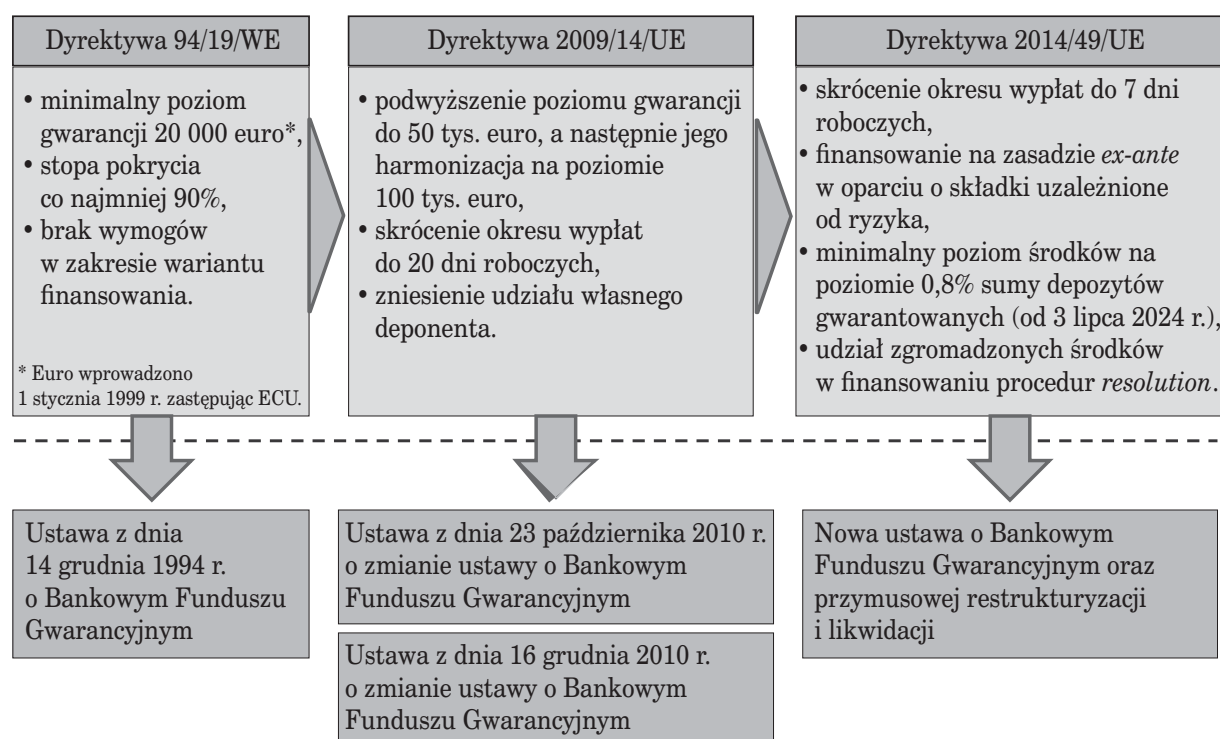
---

<sup>3</sup> J. Szambelańczyk, *System gwarantowania depozytów a zachowania deponentów i banków (doświadczenia polskie i zagraniczne)*, „Bezpieczny Bank” 1998, nr 2/3, s. 65–89.

<sup>4</sup> Materiały Financial Supervision Authority (FSA), a także International Association of Deposit Insurers (IADI) dokumentują, że takie praktyki w trakcie kryzysów bankowych wprowadzono m.in. w Australii, Francji, Niemczech, Hongkongu, Singapurze czy USA.

(m.in. poprzez udzielanie wsparcia finansowego)<sup>5</sup>. Model *loss-minimizer* przypisuje DGS aktywny udział w wyborze strategii *resolution* oraz doboru instrumentów do realizacji procesu przymusowej restrukturyzacji i likwidacji problemowego banku. Wreszcie model *risk-minimizer* przydaje DGS rozległe funkcje ograniczania ryzyka w systemie bankowym, z pakietem instrumentów wczesnej interwencji oraz narzędzi przymusowej restrukturyzacji i likwidacji problemowego banku. W tym modelu DGS spełnia jednocześnie funkcję organu *resolution*<sup>6</sup>.

#### Rysunek 4. Wzmacnianie mandatu systemów gwarantowania depozytów w dyrektywach Wspólnot Europejskich, Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1994–2014



Źródło: opracowanie własne.

Wykorzystując doświadczenia płynące z funkcjonowania niedostatecznie zharmonizowanych systemów gwarantowania depozytów na jednolitym rynku UE, a zwłaszcza w krajach strefy euro, podjęto działania na rzecz wyeliminowania arbitrażu regulacyjnego. Wprowadzono bowiem jednolitą kwotę gwarancji depozytów klientów banku w wysokości 100 tys. euro. Zniesiono tzw. koasekurację, czyli udział

<sup>5</sup> W Polsce termin *resolution* jest tłumaczony jako uporządkowana likwidacja lub przymusowa restrukturyzacja i likwidacja.

<sup>6</sup> *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems* IADI 2014, s. 9.

własny deponenta w kwocie środków gwarantowanych<sup>7</sup>. Jednocześnie krytycznie skrócono okres niedostępności gwarantowanych środków deponentów – na rachunkach bankowych – do dnia ich wypłat z trzech miesięcy do 20 dni. Przyjęto bowiem, że takie rozwiązanie ma kapitalne znaczenie dla zachowań deponentów, niewywoływania paniki i utrzymania zaufania do sektora bankowego. Biorąc pod uwagę zamożność w krajach członkowskich, przyjęty limit uprzywilejowuje deponentów z krajów uboższych, ale znosi ryzyko arbitrażu deponentów, ze względu na poziomy gwarancji (zob. rysunek 3).

Zasygnalizowane zmiany są łatwo „obserwowalne” i zrozumiałe dla przeciętnego deponenta. Natomiast nowe regulacje – po stronie podmiotów systemu gwarantowania – wymusiły wdrożenie złożonych rozwiązań, umożliwiających DGS-om wypełnienie obowiązujących standardów, w sytuacji zawieszenia działalności banku lub banków, których depozyty są gwarantowane na mocy ogólnie obowiązujących przepisów. Chodzi tu przede wszystkim o dostosowania informatyczne i transfer baz danych między bankiem a instytucją gwarantującą. Dotyczy to także sposobu finansowania systemu pozwalającego na sprawną organizację wypłat środków gwarantowanych deponentom i to w stosunkowo krótkim okresie<sup>8</sup>. Chodzi także o systematyczne akumulowanie środków przeznaczonych na wypłaty w systemie *ex ante*. Przy czym akumulowanie takich środków w instytucji gwarantującej depozyty ma m.in. na celu przestrzeganie zasady antycykliczności w stosunku do banków, jako płatników składek na DGS.

Traktując okres niedostępności wkładu – w zawieszonym banku – jako krytycznie ważny dla zachowań deponentów, dąży się do jego skracania. Od 3 lipca 2015 r. na mocy postanowień prawa UE będzie obowiązywać tylko 7-dniowy okres niedostępności depozytu, który powinien wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa gromadzonych w bankach środków i zachowania deponentów.

## **2. UWAGI O ARCHITEKTURZE SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO**

Globalny kryzys finansowy w jaskrawy sposób uwypuklił konieczność uzupełnienia architektury bezpieczeństwa o nadzór makroostrożnościowy oraz instytucjo-

---

<sup>7</sup> Np. w Polsce od 1994 r. obowiązywała zasada gwarancji do równowartości 1000 euro w 100%, a w zakresie przekraczającym tę kwotę aż do obowiązującego limitu gwarancji 90%. Celem takiego rozwiązania było ograniczanie zachowań klientów typu hazardu moralnego z lokowania środków w bankach „ryzykownych”.

<sup>8</sup> Bankowy Fundusz Gwarancyjny w Polsce przeprowadził nie tylko serię testów symulacyjnych procesu wypłat środków gwarantowanych, ale w lipcu 2014 r. przygotował operację wypłat dla ok. 74 tys. deponentów zawieszono SKOK „Wspólnota”. Wypłaty dla deponentów rozpoczęto już w 6 dniu roboczym po zawieszeniu tej Kasy przez KNF.



nalizację procesów naprawczych i *resolution* instytucji kredytowych<sup>9</sup>. Celem polityki makroostrożnościowej powinna być stabilność finansowa poprzez zapobieganie narastaniu nierównowag i ryzyka systemowego, a nie tylko wzmacnianie odporności na szoki. Oba rodzaje polityk „nadzorczych”, tj. polityka makroostrożnościowa, jak i polityka mikroostrożnościowa nakierowane są zatem na stabilność finansową. Pierwsza z nich oddziałuje systemowo, identyfikuje i zapobiega ryzyku na styku systemu finansowego i gospodarki realnej, związanym głównie z koncentracją i cyklem kredytowym. Druga z nich ma na celu stabilność pojedynczych instytucji, co jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym, dla stabilności systemu finansowego. Nadto dla skuteczności polityki makroostrożnościowej, w związku z nierównowagami jakie powstają w sferze realnej, jej mandat nie powinien być ograniczony wyłącznie do systemu finansowego, ale obejmujący także nierównowagi makroekonomiczne<sup>10</sup>.

W Polsce prowadzone są intensywne prace na projektem ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, uporządkowanej likwidacji banków oraz zmianie niektórych innych ustaw, w której dokonuje się implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań wynikających z nowych regulacji UE. Dotyczy to w szczególności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r., ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej inne dyrektywy (zwanej w skrócie BRRD) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (zwanej w skrócie DGSD)<sup>11</sup>. Zmiany, a przede wszystkim znaczne poszerzenie funkcji i zadań sieci bezpieczeństwa finansowego w celu zachowania stabilności systemowej, pociągają za sobą wymóg odpowiedniego dostosowania instytucjonalnego w jej architekturze. W poszczególnych krajach świata sieć bezpieczeństwa ma zróżnicowaną architekturę, wynikającą m.in. z ewolucji funkcji stabilizacji sektora finansowego czy sektora instytucji kredytowych. Dość powszechnie sieć bezpieczeństwa obejmuje: organ rządu danego kraju (zwykle minister właściwy do spraw instytucji finansowych lub skarbu), bank centralny, nadzór bankowy oraz gwarant depozytów (DGS). W praktyce spotyka

<sup>9</sup> J. Osiński, *Wnioski z obecnego kryzysu dla kształtu krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego – model „trójzęba” nadzorczego (Trident Model)*, „Bezpieczny Bank” nr 1(40), 2010, s. 71–97.

<sup>10</sup> Por. P.J. Szpunar, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia”, Zeszyt 278, NBP, Warszawa 2012, s. 52–53.

<sup>11</sup> W piśmiennictwie i debatach w Polsce stosuje się niejednolite określenia w stosunku do procesów objętych DBRR. W oficjalnych tłumaczeniach DBRR występuje określenie „postępowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”. Często spotyka się także angielskie *resolution* albo *recovery i resolution*. W grudniu 2014 r., w trakcie prac nad ustawą Ministerstwo Finansów zaproponowało termin „przymusowa restrukturyzacja”.

się także inne kombinacje tych ogniw. Niekiedy bank centralny wykonuje funkcję nadzoru, a nawet gwaranta depozytów. Bywa też, że DGS ma przypisaną funkcję nadzoru itp.

Rozwiązania dotyczące instytucjonalizacji funkcji gwarantowania depozytów różnią się znacząco w poszczególnych krajach<sup>12</sup>. Przy czym warto podkreślić, że występuje swoista segmentacja funkcji w ramach sieci bezpieczeństwa, w której organ rządu ma zwykle przypisane pozaustawowe funkcje regulacyjne oraz inicjatywne ustawodawcze, a także działania zmierzające do przeciwdziałania kryzysom systemowym. Nadzór bankowy ma uprawnienia licencyjne oraz sprawuje bieżący nadzór mikroostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi. Bank centralny – tradycyjnie – ma w swych kompetencjach funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (LoLR), a współcześnie coraz częściej także funkcję nadzoru makro-ostrożnościowego, choć szczegółowe rozwiązania budzą kontrowersje teoretyczne i polityczne<sup>13</sup> (patrz tabela 1).

**Tabela 1. Porównanie kluczowych cech polityki mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej oraz rekomendacje instytucjonalne**

| Kryterium                                | Polityka   |   |
|--|--|---|
|  | Mikroostrożnościowa  | Makroostrożnościowa   |
| Cel ostateczny                           | Bezpieczeństwo inwestycji deponentów i klientów instytucji finansowych                   | Przeciwdziałanie makroekonomicznym kosztom kryzysu i spadkowi PKB |
| Cel operacyjny                           | Przeciwdziałanie upadłościom poszczególnych instytucji finansowych ( <i>sens largo</i> ) | Ochrona stabilności systemu finansowego                           |
| Zakres oddziaływania                     | Pojedyncze instytucje finansowe – analiza instytucji                                     | System finansowy – analiza agregatów systemowych                  |
| Znaczenie powiązań w systemie finansowym | Mniej istotne  | Krytycznie ważne  |

<sup>12</sup> Charakterystyki krajowych systemów gwarantowania depozytów zamieszczone są w kolejnych numerach czasopisma „Bezpieczny Bank”, także w wersji elektronicznej ([www.bfg.pl/czasopismo-bezpieczny-bank](http://www.bfg.pl/czasopismo-bezpieczny-bank)).

<sup>13</sup> Por. *Macroprudential Policy – An Organizing Framework*, International Monetary Fund, March 2011, s. 7; <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf>; P.J. Szpunar, *Rola polityki makroostrożnościowej...*, *op. cit.*

| Kryterium  | Polityka   |                     |
|--|--|---------------------|
|  | Mikroostrożnościowa  | Makroostrożnościowa |
| Rekomendacje instytucjonalne dla organu nadzoru makro-ostrożnościowego |  |                     |
| Rekomendacja 1   | Polityka makroostrożnościowa powinna być prowadzona przez instytucję centralną lub niezależny organ kolegialny o ustawowo zagwarantowanej niezależności, pozwalającej na podejmowanie niezbędnych decyzji w sytuacji celem zapewnienia długookresowej stabilności finansowej |                     |
| Rekomendacja 2   | Polityka makroostrożnościowa powinna być domeną banku centralnego albo powinien on mieć zapewniony kluczowy udział w decyzjach organu kolegialnego odpowiedzialnego za tę politykę   |                     |
| Rekomendacja 3   | Organ odpowiedzialny za politykę makroostrożnościową powinien mieć ustawowy mandat do jej realizacji   |                     |
| Rekomendacja 4   | Organ odpowiedzialny za politykę makroostrożnościową powinien mieć mandat do uchwalania i wdrażania instrumentów stosowanych w szczególności w polityce mikroostrożnościowej nadzorca  |                     |
| Rekomendacja 5   | Niezależność organu odpowiedzialnego za politykę makroostrożnościową powinna być skorelowana z zasadami odpowiedzialności oraz właściwym poziomem transparentności działań   |                     |
| Rekomendacja 6   | Organ odpowiedzialny za politykę makroostrożnościową powinien mieć ustawowo zapewniony dostęp do informacji i danych niezbędnych do identyfikacji ryzyka stabilności finansowej oraz danych dotyczących indywidualnych podmiotów finansowych                                 |                     |

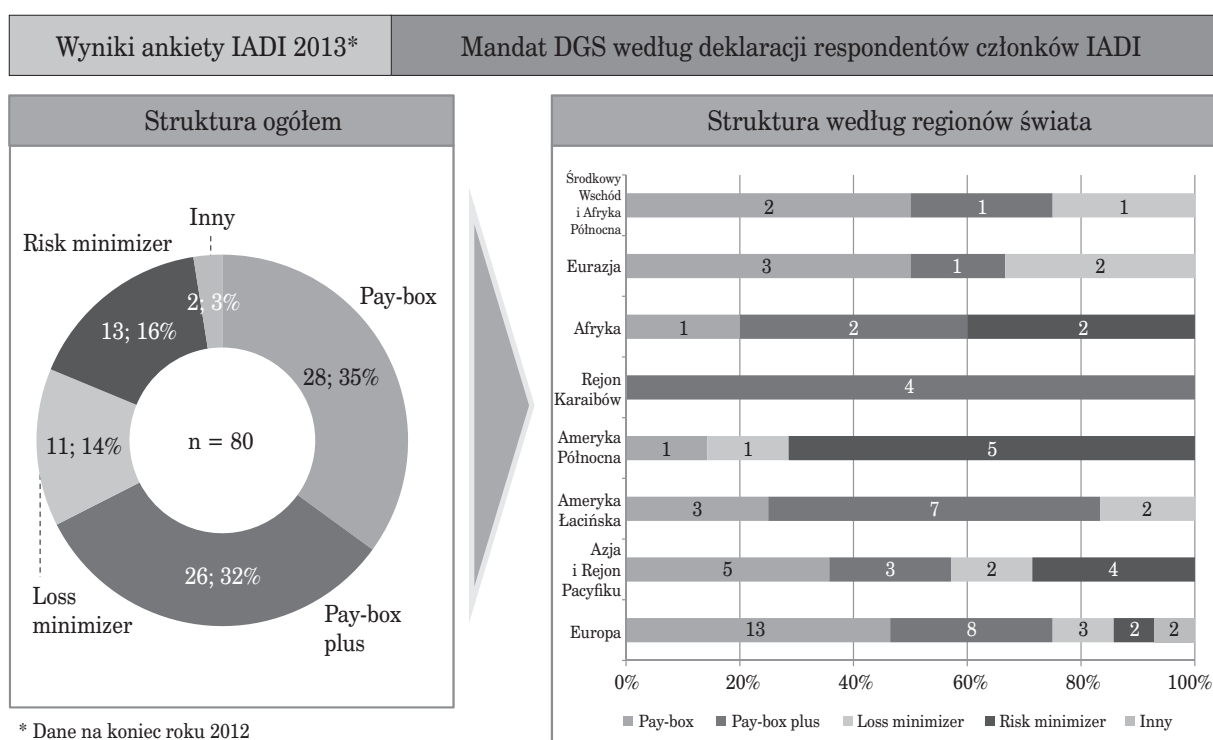
Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. Borio, *Implementing a macroprudential framework: Blending boldness and realism*, Bank for International Settlements, 22 July 2010, s. 18; P.J. Szpunar, *Rola Polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 278, NBP, Warszawa 2012, s. 32.

Problem usytuowania i organizacji nadzoru mikro- i makroostrożnościowego ma kapitalne znaczenie dla skuteczności całej sieci bezpieczeństwa finansowego. Dotyczy to przede wszystkim spójności regulacji i koordynacji przedsięwzięć ukierunkowanych na stabilność całego systemu finansowego oraz działań nadzoru mikroostrożnościowego skierowanego na poszczególne instytucje rynku finansowego, w tym zwłaszcza banki<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> C.A.E. Goodhart, *The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability*, „OECD Journal: Financial Market Trends”, Vol. 2011 – Issue 2, OECD 2011; *Macroprudential Policy Tools and Frameworks, Progress Report to G20*, Financial Stability Board, International Monetary Funds, Bank for International Settlements, 27 October 2011.

Zgodnie z postanowieniami Parlamentu Europejskiego Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) ma odpowiadać: „za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Unii w celu przyczyniania się do przeciwdziałania ryzyku systemowemu dla stabilności finansowej w Unii [...] lub ograniczania tego ryzyka, z uwzględnieniem zmian natury makroekonomicznej, tak aby zapobiegać okresom rozpowszechnionego występowania trudności finansowych. ERRS przyczynia się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i tym samym zapewnia trwały wkład sektora finansowego we wzrost gospodarczy”<sup>15</sup>.

**Rysunek 5. Modele DGS według regionów na świecie**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety IADI 2013.

Brak szerszych doświadczeń w stosowaniu w praktyce instrumentów *resolution* i działalności organu *resolution* (z wyjątkiem FDIC w USA, a w mniejszym stopniu DGS-ów w Rosji, Indonezji, Korei czy na Tajwanie) stymuluje debatę na temat legitymizacji tego typu rozwiązania w systemie sieci bezpieczeństwa oraz usytuowania odpowiednich kompetencji we właściwej instytucji tej sieci. Z badań sondażowy IADI, przeprowadzonych w 2012 r., wśród ok. 80 DGS-ów na świecie

<sup>15</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

wynika, że stosowane modele – w przekroju regionów świata – różnią się bardzo znacząco (zob. rysunek 5).

Z analizy rysunku 5, w połączeniu z informacjami o cechach poszczególnych DGS-ów wynika, że tam gdzie instytucje gwaranta są silne legislacyjnie, kapitałowo i organizacyjnie, tam częściej występują modele *risk-minimizer*, a DGS-y wyposażone są w instrumenty *resolution* (USA, Kanada, Meksyk). Chociaż trzeba podkreślić, że nawet w tych krajach mamy instytucje typu *pay-box*, które interweniują w przypadku instytucji kredytowych o marginalnym znaczeniu systemowym (np. unie kredytowe). Na uwagę zasługują także rozbudowane mandaty interwencji DGS-ów w Azji. Dotyczy to w szczególności krajów dotkniętych głębokim kryzysem z dekady lat 90. XX w. (Japonia, Korea, Malezja, Tajlandia).

### 3. FUNKCJA I ORGAN *RESOLUTION*<sup>16</sup>

*Resolution* oznacza restrukturyzację banku przez uprawniony organ, dzięki zastosowaniu instrumentów umożliwiających wykonywanie w nieprzerwany sposób krytycznych funkcji banku, zachowanie stabilności finansowej i odbudowę efektywności całej instytucji kredytowej lub jej wyodrębnionej części, a jednocześnie poddanie pozostałych części tej instytucji postępowaniu upadłościowemu<sup>17</sup>.

*Resolution* znajduje zastosowanie w momencie, gdy właściwe władze stwierdzą, że bank znajduje się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności (ang. *is failing or likely to fail*), a nie jest podejmowana interwencja podmiotów prywatnych, która może przywrócić w krótkim okresie jego efektywność<sup>18</sup>. Natomiast wszczęcie normalnego postępowania upadłościowego w miejsce *resolution* mogłoby wywołać niestabilność finansową<sup>19</sup>.

Wypróbowane w praktyce nowe instrumenty *resolution* są substytucyjne wobec klasycznej wypłaty środków gwarantowanych. FSB podkreśla, że uprawnienia organu *resolution* umożliwiają likwidację banku w całości lub w części, w sposób uporządkowany, przy zachowaniu terminowej wypłaty depozytów albo ich trans-

<sup>16</sup> W związku z kontrowersjami terminologicznymi odnośnie do tej kategorii w języku polskim w artykule używa się jej angielskiej wersji.

<sup>17</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-297\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-297_en.htm)

<sup>18</sup> Wszczęcie procesu *resolution* następuje w momencie bliskim powstaniu stanu niewypłacalności lub po zidentyfikowaniu jego wystąpieniu. Oznacza to, że odpowiednie władze zachowują pewien poziom dyskrekcji w celu zapewnienia podjęcia interwencji zanim będzie za późno na osiągnięcie celów *resolution*.

<sup>19</sup> W normalnym postępowaniu upadłościowym głównym celem jest maksymalizacja wartości aktywów upadającej instytucji w interesie wierzycieli. Jednak zwykle trwa to wiele lat i obarczone jest ryzykiem utraty zaufania. W odróżnieniu od postępowania upadłościowego bankowa *resolution* ma szybko i zdecydowanie reagować na kłopoty finansowe banku, utrzymanie stabilności finansowej i minimalizację strat dla społeczeństwa.

feru do innego podmiotu. W art. 109(4) BRRD mowa o tym, że przeniesienie depozytów gwarantowanych poprzez transakcje Purchase & Assumption do innego podmiotu lub banku pomostowego sprawia, że deponenti nie mają roszczeń wobec DGS. Podobnie IADI w Uaktualnionych Zasadach Efektywnego Gwarantowania Depozytów (Core Principles 15, p. 39, footnote 29) postrzega możliwość przeniesienia depozytów gwarantowanych w transakcji P&A jako jedną z opcji zwrotu środków deponentom.

W związku z poszerzaniem pakietu instrumentów służących stabilizacji systemu finansowego<sup>20</sup>, a także mandatu DGS-ów, powstała potrzeba odpowiedniego usytuowania funkcji *resolution* w sieci bezpieczeństwa finansowego. Przy czym *resolution* traktuje się jako działanie zmierzające do prewencji lub wczesnej interwencji, w przypadku wystąpienia symptomów czy problemów zagrażających stabilnemu funkcjonowaniu instytucji kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji ważnych systemowo (SIFI)<sup>21</sup>. Skuteczne procedury *resolution* powinny uwzględnić problem hazardu moralnego, mając *implicite* na celu wzmocnienie dyscypliny rynkowej. Najogólniej celem procedur i instrumentów z zakresu *resolution* jest zapewnienie ciągłości dostępu deponentom do środków pieniężnych powierzonych bankowi, przy minimalizacji obciążeń fiskalnych, a tym samym uczynienie systemu finansowego „zdrowszym” (np. wyższy poziom wysokiej jakości kapitału, lepsza ochrona deponentów, bezpieczniejsze i bardziej transparentne struktury i praktyki rynkowe, skuteczniejszy nadzór)<sup>22</sup>.

W odniesieniu do instytucji typu *too big to fail* lub *too big to be saved* preferowane są rozwiązania alternatywne wobec wypłaty depozytów gwarantowanych. Natomiast banki nie zaliczane do kategorii SIFI mogą być poddane procedurom upadłościowym i wypłacie gwarancji, głównie ze względu na aspekt kosztowy i ich marginalne znaczenie dla stabilności systemu.

Natomiast w Europie dominowały DGS-y o profilu *pay-box* i właściwie nie było kraju, który miał wdrożony model *resolution*. Była to jedna z głównych przyczyn powodujących, że koszt rozwiązywania kryzysów bankowych w wielu krajach w Europie w trakcie GKF był tak gigantycznie duży dla sektora publicznego. Z powodu braku innych instrumentów interwencji uciekano się do rekapitalizacji i nacjonalizacji całych sektorów bankowych, co łączyło się niekiedy z ogromnymi kosztami fiskalnymi (tabela 2).

Doświadczenie wcześniejszych kryzysów finansowych, a ponad wszelką wątpliwość konsekwencje zdarzeń i procesów jakie miały miejsce podczas GKF w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w., wymusiły działania i rozwiązania nadzwyczaj-

---

<sup>20</sup> Zweryfikowany w pakiet *resolution* posiada FDIC. Por. <https://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/>.

<sup>21</sup> Por. <http://www.investopedia.com/terms/s/systemically-important-financial-institution-sifi.asp>

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat por. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-297\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-297_en.htm)

ne<sup>23</sup>. Wynikają one m.in. ze znaczenia instytucji kredytowych w światowym systemie finansowym, a przede wszystkim z koncentracji ryzyka w niektórych z tych instytucji. Mogą one bowiem bezpośrednio destabilizować nie tylko rynek finansowy kraju macierzystego, ale w „oka mgnienu” zarażać rynki zagraniczne czy rynki krajów goszczących, a nawet przyczyniać się do turbulencji globalnych.

**Tabela 2. Przedsięwzięcia z zakresu *resolution* podejmowane przez wybrane DGS-y w trakcie GKF w latach 2007–2010**

| Kraj         | Wypłata gwarancji | OBA <sup>a</sup> | Bank pomostowy | P&A <sup>b</sup> | M&A <sup>c</sup> | Nacjonalizacja | Inne     | Ogółem     | Koszty (mln USD) |
|--------------|-------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------|------------|------------------|
| USA          | 15                | 13               | 2              | 237              |                  |                |          | <b>267</b> | 74 000           |
| Rosja        | 79                |                  |                | 3                | 12               | 3              |          | <b>97</b>  | 10 760           |
| Korea        |                   |                  | 8              |                  |                  |                |          | <b>8</b>   | 2 414            |
| Tajwan       |                   |                  |                | 8                |                  |                |          | <b>8</b>   | –                |
| Indonezja    |                   | 1                |                |                  |                  |                |          | <b>1</b>   | 750              |
| Finlandia    | 1                 |                  |                |                  |                  |                | 1        | <b>2</b>   | 21               |
| Węgry        | 1                 |                  |                |                  |                  |                |          | <b>1</b>   | 15               |
| Macedonia    |                   |                  |                |                  |                  |                | 3        | <b>3</b>   | 30               |
| Norwegia     | 1                 |                  |                |                  |                  |                |          | <b>1</b>   | –                |
| W. Brytania  | 7                 |                  |                |                  |                  |                |          | <b>7</b>   | 34 476           |
| Wietnam      | 4                 |                  |                |                  |                  |                |          | <b>4</b>   | 129              |
| Argentyna    | 1                 |                  |                |                  |                  |                |          | <b>1</b>   | 9                |
| <b>Razem</b> | <b>109</b>        | <b>14</b>        | <b>10</b>      | <b>248</b>       | <b>12</b>        | <b>3</b>       | <b>4</b> | <b>400</b> | <b>122 604</b>   |

a – Open Bank Assistance; b – Purchase & Assumption; c – Mergers & Acquisitions

Źródło: J. Pruski, *Role of DIS in the Financial Safety Net...*, *op. cit.*

Działania polityków i decydentów, podjęte w następstwie kryzysu banku inwestycyjnego Lehman Brothers, a także w innych ważnych systemowo bankach,

<sup>23</sup> Charakterystyczne, że w odróżnieniu od wcześniejszych kryzysów GKF objął najpierw kraje najwyższej rozwinięte, posiadające zróżnicowane systemy bankowe o znacznych kapitałach własnych, zarówno w odniesieniu do kraju macierzystego, jak i w porównaniu do banków w innych krajach, wreszcie miał globalny charakter i trwał dłużej.

zwłaszcza w USA i w Europie, są dość wyraźnym symptomem zrozumienia skali ryzyka wynikającego z pozostawienia instytucji finansowych oddziaływaniu gry rynkowej na zglobalizowanym rynku<sup>24</sup>. Są one ukierunkowane na ograniczenie kosztów systemowych ponoszonych dla ich przewyciężenia. Zresztą tempo i zakres tych reakcji w krajach UE były wprost proporcjonalne do skali zagrożenia wynikającego z braku gotowości DGS-ów i sieci bezpieczeństwa do zarządzania kryzysem. W Anglii wprowadzono rozwiązanie *resolution* w 12 miesięcy, już w 2009 r. Inne kraje UE w różnym stopniu wprowadzały rozwiązania zawierające procedury *resolution*, ale Anglia była absolutnym liderem, wyprzedzając prawo UE<sup>25</sup>.

Analiza procesów modyfikacji sieci bezpieczeństwa w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej w ostatnich latach wskazuje, że obok trzech tradycyjnych ogniw: rządu, banku centralnego i nadzoru (w krajach, w których jest wyodrębniony z banku centralnego) wzmacnia się lub tworzy silne regulacyjnie i kapitałowo DGS-y, zdolne do szybkich interwencji finansowych w przypadku sytuacji kryzysowych, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów *resolution*. Działania te mają na celu ograniczenie ryzyka, a także gigantycznych kosztów przewyciężenia takich kryzysów. Chodzi nie tylko o koszty ponoszone przez podmioty systemu gwarantowania (instytucje kredytowe), ale także – w ostateczności – przez podatników.

Dedykowana dla danego kraju architektura sieci bezpieczeństwa może mieć specyficzny charakter. Jednym z możliwych wariantów dla polskiego systemu bankowego jest taki, w którym minister właściwy ds. instytucji finansowych posiada inicjatywę ustawodawczą oraz kompetencje dla przeciwdziałania skutkom kryzysu. Bank centralny – obok funkcji LoLR i awaryjnego wsparcia pożyczkami BFG – rozwija nadzór makroostrożnościowy. Natomiast kontrowersyjnym problemem, głównie politycznym, jest podział zadań w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego oraz funkcji i instrumentów *resolution*. Konieczna bowiem jest klarowna delimitacja praw i obowiązków między instytucję nadzoru mikro-ostrożnościowego (KNF) i DGS. Warto zwrócić uwagę na relacje funkcjonalne pomiędzy nadzorem (polityką) makroostrożnościowym oraz nadzorem (polityką) mikroostrożnościową, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii instytucjonalnej odpowiedzialności za te polityki. Chodzi także o stosunki między podmiotami konstytuującymi organ odpowiedzialny za jeden i drugi nadzór (politykę). Przy czym zgodnie z Rekomendacją 4 (por. tabela 1) organ odpowiedzialny za politykę makro-ostrożnościową powinien mieć mandat do uchwalania i wdrażania instrumentów stosowanych, w szczególności w polityce mikroostrożnościowej nadzorcy. Ewentualne konflikty

---

<sup>24</sup> Por. S.C. Bair, *Przyczyny kryzysu finansowego i diagnoza sytuacji na rynkach*, „Bezpieczny Bank” nr 1(40), 2010.

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca inne akty UE.



we współdziałaniu można ograniczyć poprzez dobrą koordynację w układzie instytucjonalnym, w którym polityka makroostrożnościowa dysponuje jedynie „miękkimi” instrumentami, jak rekomendacje i ostrzeżenia. Właściwe instrumenty byłyby wówczas wdrażane zgodnie z tymi rekomendacjami przez regulatorów i nadzorców mikroostrożnościowych, co powinno eliminować problem „dualnej regulacji”. Takie rozwiązanie pozwala na sekwencyjną hierarchiczność. Innymi słowy, chodzi nie tylko o racjonalną koordynację, ale wręcz mądry prymat polityki makro- nad polityką mikroostrożnościową<sup>26</sup>.

Uwzględniając doświadczenia zagraniczne oraz zalecenia ekspertów z instytucji międzynarodowych, warto optować za ustawowym usytuowaniem funkcji *resolution*, obejmującej restrukturyzację i przymusową likwidację problemowych instytucji kredytowych w BFG<sup>27</sup>. Wynika to m.in. z tego, że poszerzony mandat gwaranta depozytów pozwala na wybór najkorzystniejszego wariantu rozwiązania problemu, z doborem właściwego instrumentu lub instrumentów pakietu *risk-minimizera* – zgodnie z zasadą mniejszego kosztu, jako alternatywy upadłości i wypłaty środków gwarantowanych. Jedną z ważniejszych przesłanek takiego usytuowania *resolution* jest troska o minimalizację udziału finansowego sektora publicznego w ewentualnych kosztach sanacji instytucji kredytowych. Osiąga się to głównie dzięki prowadzonej *ex ante* antycyklicznej akumulacji funduszy, tworzonych z wpłat podmiotów systemu gwarantowania.

Doświadczenia zagraniczne wykazują, że kapitalne znaczenie dla kwestii minimalizacji kosztów *resolution* ma dostępny pakiet instrumentów, jakimi dysponuje DGS. Zarówno literatura specjalistyczna, jak i ekspertyzy wskazują na korzyści ekonomiczne dzięki zastosowaniu metody częściowego lub całkowitego przejęcia problemowego banku albo wykorzystaniu metody *bail-in*, czyli konwersji zobowiązań na kapitał i na pokrycie strat. Ważna z punktu widzenia kosztów *resolution* jest także kompozycja zastosowanych instrumentów, wśród których uwzględnia się m.in. transfer depozytów do banku przejmującego czy banku pomostowego. Generalnie chodzi o wykorzystanie zaawansowanej inżynierii finansowej do rozwiązania konkretnego problemu jaki występuje w problemowym banku. Projekty regulacji ustawowych odnośnie do takich rozwiązań w Polsce napotykają jednak zastrzeżenia środowiska prawniczego<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> K. Pistor w pracy *On the Theoretical Foundation for Regulating Financial Markets* pisze m.in.: „How we think about financial markets determines how we regulate them”. Nawiązuje do tego M. Belka artykule *Dlaczego tylko odkrywać? Lekcje z obecnego kryzysu dla ekonomii i polityki gospodarczej*, „Bezpieczny Bank” nr 4(53), 2013, s. 14.

<sup>27</sup> Szeroki przegląd rozwiązań i dyrektyw praktycznych zawierają opracowania prezentowane w trakcie: High Level Seminar on Selected Legal Issues of the Resolution Framework in Poland. Ministerstwo Finansów, Rządowe Centrum Legislacji, Bank Światowy, Warszawa 2 października 2013 r.

<sup>28</sup> Chodzi m.in. o opinie członków Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego czy Rady Legislacyjnej przy Premierze RP. Na marginesie można podnieść, że zastrzeżenia prawników polskich były

Kluczowym kryterium wyboru wariantu *resolution* do konkretnego banku musi być ochrona stabilności finansowej i ochrona deponentów, z uwzględnieniem kryterium najmniejszego kosztu. W takim podejściu do kwestii stabilizowania sektora i ochrony deponentów przez BFG upadłość instytucji kredytowej, związana z wypłatą środków gwarantowanych, jest rozwiązaniem ostatecznym lub dopuszczalnym niemal wyłącznie w stosunku do instytucji kredytowych o marginalnym znaczeniu dla sektora.

Przyjęcie koncepcji *resolution*, jako preferowanej w działaniach ogni w sieci bezpieczeństwa, stawia na porządku dziennym kwestię kapitalizacji DGS. Przy czym chodzi zarówno o potencjał interwencji, związany z funduszami zgromadzonymi *ex ante*, jak i możliwymi do pozyskania, w krótkim okresie, dodatkowymi funduszami (tzw. *stand-by fund*)<sup>29</sup>.

Kwestie potencjału interwencji kapitałowej DGS-u typu *loss/risk minimizer* (z funkcją *resolution*) wymagają uwzględnienia co najmniej czterech kluczowych aspektów. Pierwszy dotyczy dostępnych dla DGS funduszy, w relacji do sumy chronionych depozytów lub wartości aktywów obciążonych ryzykiem w bilansach podmiotów systemu gwarantowania. Drugi dotyczy tempa kapitalizacji DGS w relacji do poziomu docelowego. Trzeci natomiast związany jest ze „zdrowiem” podmiotów systemu gwarantowania, determinującym poziom możliwych obciążeń, z uwzględnieniem zasady anty-/procykliczności. Czwarty zaś obejmuje zdarzenia kryzysowe wpływające zarówno na realizację przyjętej ścieżki kapitalizacji, jak i obciążenia ponoszone przez uczestników systemu celem uzupełnienia ubytków funduszy DGS (w tym problem szacowania ewentualnego odzyskania ich w odpowiednim okresie). W krajach członkowskich UE problem dodatkowo komplikuje obowiązek wdrożenia systemu uzależniającego kontrybucję na rzecz funduszy DGS od poziomu ryzyka generowanego przez poszczególne podmioty systemu gwarantowania. Chodzi tutaj zwłaszcza o konieczność większego relatywnie obciążania finansowego należnymi opłatami podmiotów o słabszej kondycji finansowej, przy wyznaczonej prognostycznie ścieżce dochodzenia do docelowego poziomu kapitalizacji DGS.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczność funkcji *resolution* w danym systemie gwarantowania zależy od posiadanych zasobów, przede wszystkim finansowych, ale także zasobów ludzkich o odpowiednich kompetencjach. W kontekście rozważań nad architekturą sieci bezpieczeństwa rodzi to dodatkowy dylemat, czy należy

---

skonfrontowane z przedstawicielami zagranicznych DGS-ów oraz międzynarodowych instytucji finansowych, którzy przywołali konkretne rozwiązania stosowane w innych krajach, w intencji minimalizacji kosztów zachowania stabilności finansowej – jako dobra publicznego, w trakcie seminarium, o którym mowa w przypisie 27.

<sup>29</sup> Przykładem rozwiązań typu *stand-by* jest Fundusz Ochrony Środków Gwarantowanych wprowadzony ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w 1994 r., co w dychotomicznym podziale na środki gromadzone w systemie *ex-ante* lub *ex-post* jest zaliczane do tych drugich, pomimo jego specyficznego statusu formalnoprawnego.

tworzyć nowe instytucje czy też wykorzystywać do alokacji tej funkcji istniejące już ogniwa. Aspekt racjonalizacji kosztowej, efekty skali działania, a także korzyści synergii, wreszcie substytucja procedur *resolution* – w stosunku do wypłaty środków gwarantowanych – przemawiają za wykorzystaniem zasobów materialnych i niematerialnych instytucji DGS. Jednak trzeba wskazać, że nie we wszystkich środowiskach, zarówno w Polsce jak i zagranicą, ten kierunek myślenia znajduje uznanie. Ze szczególną wyrazistością dotyczy to niektórych środowisk w Azji, które protestują przeciwko wykorzystywaniu środków funduszy gwarancyjnych na cele *resolution*. Niemniej jednak kształtujący się trend w legislacjach większości krajów i standardy organizacji międzynarodowych wydają się wskazywać, że w nieodległej przyszłości DGS-y lub powstałe na ich bazie organy będą odpowiedzialne za wykorzystywanie procedur i instrumentów *resolution* w celach stabilizacji systemów finansowych.

Ważnym i złożonym teoretycznie oraz praktycznie problemem w modelowaniu sieci bezpieczeństwa finansowego, są podmioty o statusie globalnych systemowo ważnych banków (tzw. G-SIB). W zależności od zastosowanego kryterium lista G-SIBs obejmuje od 30 do 40 banków, w tym także z Chin. Ich działalność ma istotne znaczenie dla zachowania stabilności nie tylko w krajach, w których prowadzą działalność samodzielnie lub przez spółki córki, ale także globalnej stabilności finansowej. W listopadzie 2014 r. Rada Stabilności Finansowej (FSB) rozpoczęła publiczne konsultacje propozycji obejmującej zestaw zasad i szczegółowy harmonogram prac w sprawie adekwatności absorbowania strat i zdolności rekapitalizacji globalnych banków ważnych systemowo (G-SIBs). Propozycje opracowano we współpracy z Bazylejskim Komitetem Nadzoru Bankowego. Mają one na celu stworzenie minimalnego standardu dla *total loss-absorbing capacity* (TLAC). Nowy standard TLAC powinien przekonać macierzystych i goszczących nadzorców, że G-SIBs ma wystarczający potencjał finansowy absorpcji strat, zarówno przed, jak i w trakcie procesu *resolution*, oraz umożliwić organowi odpowiedzialnemu za wdrożenie strategii *resolution* minimalizację negatywnego wpływu tego procesu na stabilność finansową. Chodzi także o to, aby TLAC stwarzał warunki do kontynuacji krytycznie ważnych funkcji ekonomicznych, a nadto wzmacniał wiarygodność zobowiązań odpowiednich władz do likwidacji G-SIBs, bez narażania podatników na straty. Instrument TLAC, w połączeniu z innymi rozwiązaniami dedykowanymi dla G-SIBs, powinien umożliwić zniesienie ukrytych dotacji, z których korzystają G-SiBs, gdy generują długi. TLAK ma wreszcie motywować inwestorów do lepszego monitorowania podejmowania ryzyka przez te banki<sup>30</sup>. Zakłada się także, iż to rozwiązanie powinno pomóc ograniczyć możliwości zmniejszania kosztów pozyskiwania finansowania przez G-SIBs dzięki działalności międzynarodowej oraz sprzyjać

<sup>30</sup> <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-consults-on-proposal-for-a-common-international-standard-on-total-loss-absorbing-capacity-tlac-for-global-systemic-banks/>

wyrównywaniu konkurencji na macierzystych i zagranicznych rynkach, na których działają<sup>31</sup>. Przy czym dyskutowane obecnie propozycje dotyczą potencjalnych zalet i wad TLAC, zarówno dla samych G-SIBs, jak i powiązanych z nimi kapitałowo i organizacyjnie banków w krajach goszczących<sup>32</sup>. Chodzi także o sposoby alokacji funduszy utworzonych dzięki TLAC, zwłaszcza w przekroju centrali G-SIB, w kraju macierzystym i jej córek w krajach goszczących.

#### **4. RESOLUTION W POLSKIEJ SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO**

W ujęciu funkcjonalnym sieć bezpieczeństwa finansowego w Polsce obejmuje ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (a szerzej Radę Ministrów), Narodowy Bank Polski (w szczególności Prezesa, Zarząd i Radę Polityki Pieniężnej), Komisję Nadzoru Finansowego (organ kolegialny) oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny<sup>33</sup>.

Ustawową płaszczyzną współdziałania ogniw sieci bezpieczeństwa jest Komitet Stabilności Finansowej. Celem działania Komitetu jest zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie. Brak doświadczeń Komitetu w zarządzaniu systemowym kryzysem finansowym nie pozwala jednoznacznie ocenić adekwatności rozwiązań ustawowych w stosunku do ewentualnych wymagań praktyki. Można jednak wskazać na zasadność wzmocnienia instrumentarium zarządzania kryzysowego w ramach nadzoru makroostrożnościowego i pilne uregulowanie instrumentarium interwencji w stosunku do poszczególnych instytucji kredytowych, które by znalazły się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności. Szczególnie, że instrumenty działalności pomocowej, określone w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, już stosunkowo dawno straciły swą adekwatność systemową, choć spełniły swą funkcję w kryzysie bankowym z lat 90.

Teoretycznie organ *resolution* mógłby być nowym ogniwem w polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego, co pociągało by za sobą konieczność alokacji zasobów, a także ukształtowania zmodyfikowanych procedur komunikowania i współpracy

---

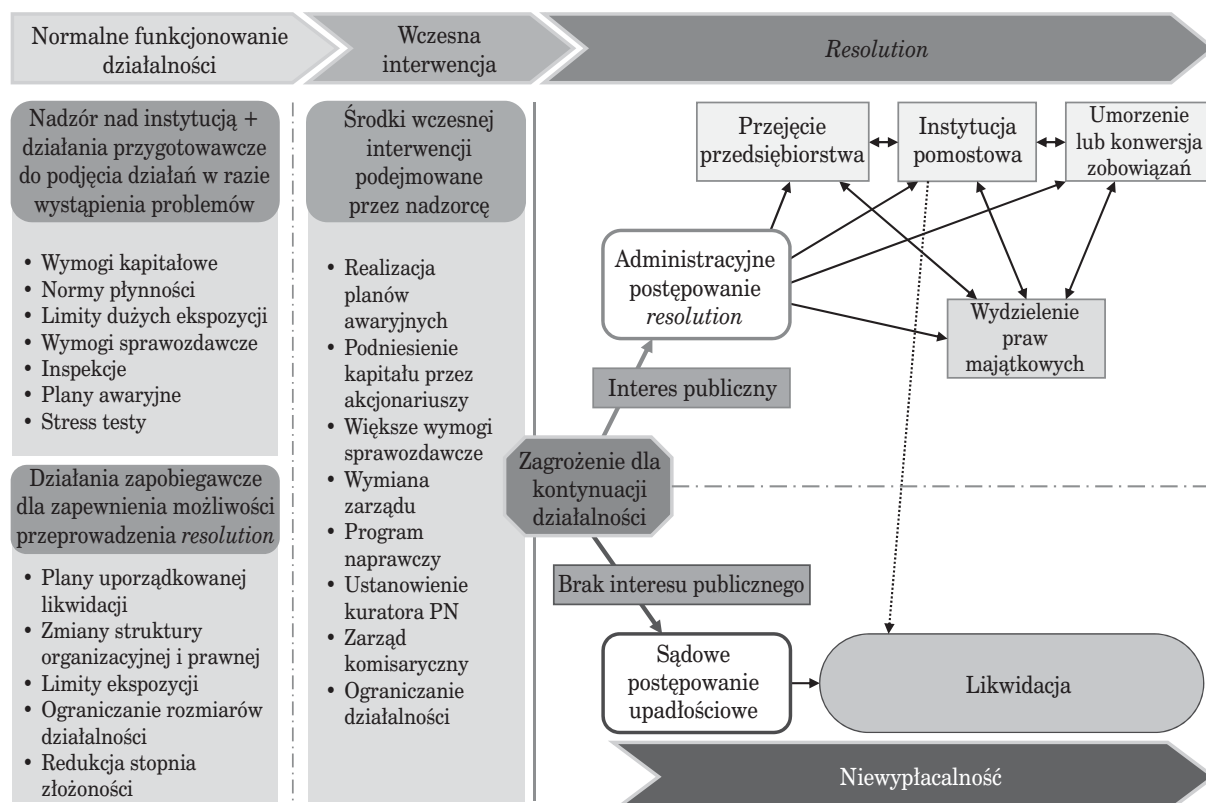
<sup>31</sup> Por. <http://zkb.projektekf.pl/sites/default/files/prezentacje/Santander%20Group%20RRP%20Project%20Warsaw%202014%2001%2015%20V3x-%20www.pdf>

<sup>32</sup> Por. <http://zkb.projektekf.pl/sites/default/files/prezentacje/Pytania%20do%20materia-%C5%82u%20konsultacyjnego.pdf>

<sup>33</sup> Z punktu widzenia praktyki funkcjonowania tych ogniw sieci bezpieczeństwa nie sposób pominąć interakcji wynikających z zasiadania ich reprezentantów w innych podmiotach, zwłaszcza w KSF, KNF czy BFG.

w tej sieci. Biorąc jednak pod uwagę zasadę racjonalności metodologicznej, a nadto przesłanki usytuowania funkcji *resolution* w strukturze DGS, o których mowa w poprzednim podrozdziale, *last but not least* najlepsze doświadczenia i praktyki zagraniczne zasadne jest ustawowe przypisanie jej BFG (rysunki 6 i 7).

**Schemat 4. Elementy modelu zarządzania ryzykiem w sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce z uwzględnieniem koncepcji *resolution***

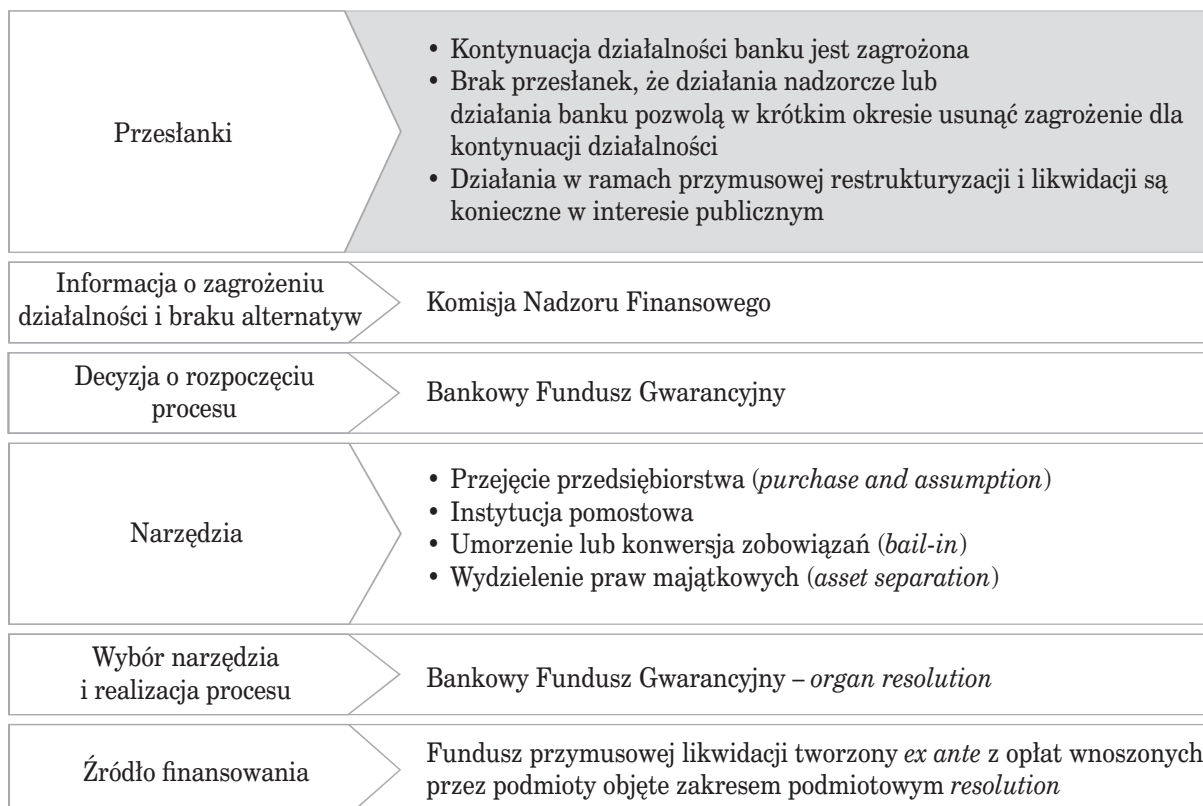


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Impact Assesment EC SWD (2012) 166/3, s. 13.

W procesie zarządzania ryzykiem kryzysu w banku, na etapie prewencji i wczesnej interwencji, rola KNF jest i powinna być dominująca, a nawet „quasi-monopolistyczna”. Ewentualne pokonanie tych „murów ogniowych” i rozwój sytuacji kryzysowej stwarzałyby przesłanki do zainicjowania przez KNF procedury *resolution* (gdy wymaga tego interes publiczny i spełnione jest kryterium mniejszego kosztu) lub zawieszenie działalności instytucji kredytowej – skutkujące koniecznością wypłaty środków gwarantowanych i postępowaniem upadłościowym. Potrzebne jednak są takie uregulowania, które nie będą powodować ryzyka wydłużania interwencji KNF, a następnie organu *resolution* poza niezbędne minimum. Ma to kapitalne znaczenie zwłaszcza w okresach niepokoju na rynku i chwiejnych postaw deponentów co do swych preferencji utrzymywania środków pieniężnych na rachunkach bankowych.

Warunkiem *sine qua non* sprawnej realizacji funkcji resolution w modelu operacyjnym *risk/minimizera* w Polsce jest ustawowa delimitacja praw i obowiązków Komisji Nadzoru Finansowego i organu *resolution* (Bankowego Funduszu Gwarancyjnego), z niezbędnym marginesem elastyczności na sytuacje nadzwyczajne. Trzeba bowiem podkreślić, że to właśnie KNF ma najpełniejsze informacje pozwalające, zarówno w ujęciu „z za biurka”, jak i „na miejscu”, ocenić kondycję każdego banku. W konsekwencji to właśnie na podstawie informacji posiadanych przez Urząd KNF można najszybciej i najprościej zidentyfikować przesłanki procedury autosanacji, procedury *resolution* lub upadłościowej. Odpowiednia delimitacja uprawnień pozwoli zainicjować procedurę *resolution* przez KNF, natomiast dobór odpowiedniej metody i kompozycji instrumentów powinien być w gestii BFG. Wydaje się naturalnym, że wspólna misja obu organów sieci bezpieczeństwa, związana z troską o stabilność systemu finansowego oraz ochronę deponenta, powinna sprzyjać efektywnej wymianie informacji i rzetelnej ocenie projektów podejmowanych działań, przy zachowaniu niezależności przy podejmowaniu decyzji ustawowo przypisanych każdej z tych instytucji.

**Rysunek 7. Podstawowe przesłanki zastosowania procedur i instrumentów *resolution* w Polsce**



Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania normatywne, projektowany model zarządzania kryzysowego w sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce można scharakteryzować w ujęciu trzech pasm, obejmujących sekwencje działań różniących się wewnętrzną strukturą w zależności od skali kryzysu, a także skuteczności jego przezwyciężenia przy zastosowanym pakiecie interwencyjnym. Właściwe dla tych pasm przedsięwzięcia inicjowane przez odpowiednie podmioty, wskazane po lewej stronie rysunku 8, są ubezpieczone przez zasoby finansowe wykazane po jego prawej stronie.

**Rysunek 8. Projektowany model zarządzania kryzysowego w sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce**



Źródło: opracowanie własne.

Na koniec jeszcze raz warto uwypuklić specyficzną rolę systemową *resolution*. Chodzi bowiem o przedsięwzięcia, które z punktu widzenia interesu publicznego, przynajmniej w swych założeniach, ograniczają koszty systemowe, w tym zwłaszcza fiskalne, a w ostatecznym rachunku ograniczają udział podatnika w finansowaniu kryzysu bankowego. Można także przyjąć, że we wszystkich instrumentach *resolution* dobro deponenta wypiera interes akcjonariusza i inwestora.

## PODSUMOWANIE

Zapisane w dyrektywach UE rozwiązania w zakresie *recovery* i *resolution* staną się kluczowymi elementami sieci bezpieczeństwa finansowego unii bankowej. W lipcu 2013 r. Komisja Europejska opublikowała projekt ustanowienia Jednolitego

Systemu Resolution (*Single Resolution Mechanism*, SRM), który przewiduje powstanie jednego europejskiego organu i funduszu *resolution* dla krajów członkowskich UE, które przystąpią do unii bankowej. Europejski Bank Centralny w pełni poparł utworzenie SRM, podkreślając, że wzmocni on architekturę i stabilność Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU), a jednocześnie jest koniecznym uzupełnieniem dla Jednolitego Systemu Nadzoru (*Single Supervisory Mechanism*, SSM). W opinii EBC SRM zawiera trzy kluczowe i powiązane ze sobą komponenty warunkujące efektywność:

- (i) jednolity system europejski, który obejmie wszystkie kraje członkowskie uczestniczące w SSM,
- (ii) jednolity organ europejski w centrum SRM, z niezbędnymi uprawnieniami decyzyjnymi do działań *resolution* w interesie stabilności w strefie euro i UE jako całości,
- (iii) jednolity europejski fundusz, tworzony *ex-ante*, w reżimie powszechnej składki banków uczestników SRM, opartej na ryzyku i buforowanym potencjalnymi wpłatami *ex-post*, w razie potrzeby<sup>34</sup>.

Polska sieć bezpieczeństwa finansowego kształtowana od początku transformacji dowiodła swej zdolności do zapewnienia stabilności systemowej i ochrony deponentów. Dotyczy to zarówno kryzysu bankowego drugiej połowy lat 90., jak i podjętych działań prewencyjnych w okresie GKF. Paradoksalnie restrykcyjny nadzór bankowy i konsekwentnie realizowane scenariusze kapitalizacji BFG – w roku XX-lecia jego powstania – zostają poddane poważnej próbie z powodu kryzysu sektora SKOK. Jak się bowiem okazuje system SKOK jest kapitałowo i organizacyjnie niezdolny samodzielnie zapewnić stabilności tym kasom, które znajdują się w sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności czy wręcz są niewypłacalne. Jednocześnie przed ogniwami sieci bezpieczeństwa piętrzą się nowe wyzwania wynikające z obowiązujących norm prawa UE i kolejnych projektów aktów krajowych i unijnych. Specyfika polskiego sektora pośrednictwa finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem sektora banków komercyjnych (z ich strukturą własnościową), banków spółdzielczych (z ich rozdrobnieniem i krytykowanym modelem biznesowym), wreszcie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (z poważnym zagrożeniem niewypłacalnością szeregu z nich oraz obciążaniem pozostałych uczestników systemu gwarantowania kosztami) wymaga nadania odpowiedniego priorytetu dla rozwiązań prawych. Rozwiązań, które umożliwiłyby nie tylko wzorowe wywiązywanie się BFG z wypłat depozytów gwarantowanych w „ekspresowym” tempie, ale także na podejmowanie działań pozwalających w praktyce stosować zasadę najmniejszego kosztu, przy wyborze optymalnego instrumentu z arsenału *resolution*.

---

<sup>34</sup> European Central Bank Report 2013.



**Słowa kluczowe:** Bankowy Fundusz Gwarancyjny, gwarantowanie depozytów, nadzór mikro-ostrożnościowy, polityka makro-ostrożnościowa, *resolution*, sieć bezpieczeństwa finansowego

## Abstract

The purpose of the paper is to characterize the current changes to financial safety nets, brought about by the global financial crisis, in Poland and in other countries. The paper focuses particularly on the legislation concerning financial stability and the widening concept of deposit guarantee.

The global financial crisis has provoked an ongoing and lively political and scientific debate on the legal infrastructure of financial markets with a special emphasis on the banking sector. The main arguments concentrate not only on the idea of how to ensure financial stability but also on the issue of confidence of depositors expressed by their ability to withdraw money before the deposit maturity. Thus, in order to give the deposit guarantee system an extension of mandate to intervene when a bank is failing or is likely to fail, the traditional mode of operation of DGS has radical changes (i.e. BRRD and DGSD) in recent years (especially in EU countries).

Against this backdrop, different DGS models are discussed in the paper in connection with the concept of recovery and resolution. Moreover, the idea of macroprudential policy and microprudential supervision is also analyzed versus the resolution function allocated within the financial safety net.

**Key words:** Bank Guarantee Fund, deposit insurance, macroprudential policy, microprudential supervision, resolution, financial safety net

## Bibliografia

- Bair S.C., *Przyczyny kryzysu finansowego i diagnoza sytuacji na rynkach*, „Bezpieczny Bank” nr 1(40) 2010.
- Baka W. (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa 2005.
- Belka M., *Dlaczego tylko odkrywać? Lekcje z obecnego kryzysu dla ekonomii i polityki gospodarczej*, „Bezpieczny Bank” nr 4(53) 2013.
- Borio C., *Implementing a macroprudential framework: Blending boldness and realism*. Bank for International Settlements, 22 July 2010.
- Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, IADI 2014.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.
- European Central Bank Report 2013.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-297\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-297_en.htm)  
<http://zkb.projektekf.pl/sites/default/files/prezentacje/Pytania%20do%20materia-%C5%82u%20konsultacyjnego.pdf>  
<http://zkb.projektekf.pl/sites/default/files/prezentacje/Santander%20Group%20RRP%20Project%20Warsaw%2014%2001%2015%20V3x-%20www.pdf>
- Impact Assesment EC SWD (2012) 166/3.
- Goodhart C.A.E., *The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability*, OECD Journal: Financial Market Trends, Volume 2011 – Issue 2, OECD 2011.
- Macroprudential Policy – An Organizing Framework*, IMF, March 2011, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf)
- Macroprudential Policy Tools and Frameworks, Progress Report to G20*, Financial Stability Board, International Monetary Funds, Bank for International Settlements, 27 October 2011.
- Osiński J., *Wnioski z obecnego kryzysu dla kształtu krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego – model „trójzęba” nadzorczego (Trident Model)*, „Bezpieczny Bank” nr 1(40) 2010.
- Pruski J., *Role of DIS in the Financial Safety Net*. FSI/IADI Seminar on Bank Resolution: Current Developments, Challenges and Opportunities. Basel 28 August 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.
- Szambelańczyk J., *System gwarantowania depozytów a zachowania deponentów i banków (doświadczenia polskie i zagraniczne)*, „Bezpieczny Bank” nr 2/3, 1998.
- Szpunar P.J., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia”, Zeszyt 278, NBP, Warszawa 2012.  
[www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/](http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/)

[www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-consults-on-proposal-for-a-common-international-standard-on-total-loss-absorbing-capacity-tlac-for-global-systemic-banks/](http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-consults-on-proposal-for-a-common-international-standard-on-total-loss-absorbing-capacity-tlac-for-global-systemic-banks/)

[www.investopedia.com/terms/s/systemically-important-financial-institution-sifi.asp](http://www.investopedia.com/terms/s/systemically-important-financial-institution-sifi.asp)