

*Paweł Smaga**

PANEUROPEJSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW – CZĘŚĆ II (PROPOZYCJA KONSTRUKCJI)

WSTĘP

Doświadczenia z funkcjonowania krajowych systemów gwarantowania depozytów (ang. *deposit guarantee scheme* – DGS) w UE podczas ostatniego kryzysu wskazują, że nie jest to rozwiązanie sprzyjające stabilności finansowej na poziomie paneuropejskim. Fragmentaryczne krajowe systemy gwarantowania depozytów napotykały problemy w relacjach *home-host*, a nieskoordynowane podnoszenie poziomu gwarancji negatywnie oddziaływało na funkcjonowanie jednolitego rynku usług finansowych. Ponadto każdy z krajowych funduszy DGS z osobna nie dysponuje wystarczającymi środkami do efektywnej wypłaty środków gwarantowanych w przypadku upadłości transgranicznie działającego banku lub kryzysu systemowego. System krajowych DGS nie jest więc rozwiązaniem optymalnym, a co najmniej potencjalnie nieskutecznym, by przyczyniać się do realizacji celów postawionych

* Dr Paweł Smaga, Instytut Finansów, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie oraz Narodowy Bank Polski. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autora i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniony. Artykuł jest oparty na części badania statutowego pt.: „Systemy gwarancyjne w sektorze finansowym i ich znaczenie dla stabilności finansowej” przeprowadzonego pod kierownictwem prof. dr hab. Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej w 2013 r. w Instytucie Finansów w Kolegium Zarządzania i Finansów SGH.

przed unią bankową¹. Pożądanym rozwiązaniem jest zatem utworzenie paneuropejskiego systemu jako trzeciego filaru unii bankowej.

Niniejszy artykuł stanowi część drugą badań nad zasadnością budowy i proponowanym kształtem paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Część pierwsza została opublikowana w „Bezpiecznym Banku” Nr 2–3(51-52) 2013. Celem części drugiej jest zaprezentowanie SDGS w kształcie przyczyniającym się w większym stopniu do stabilności systemu finansowego UE niż obecna sieć krajowych DGS. Artykuł zawiera autorską propozycję kształtu SDGS na tle typowych cech DGS i rolę SDGS jako trzeciego filaru unii bankowej oraz porównanie propozycji SDGS do dotychczas opracowanych zaleceń w tym zakresie. Ze względu na ograniczone ramy artykułu nie są poruszane szczegółowo wszystkie aspekty funkcjonowania SDGS. Wykorzystywane metody badawcze to metoda analizy literatury i badań obcych oraz metoda dedukcyjna. Pytanie badawcze – jak powinien wyglądać optymalny SDGS i czy spełniałby on dotychczasowe rekomendacje w tym zakresie? Opiswane propozycje kształtu SDGS mają głównie charakter wariantowy i optymalny kształt należy oceniać jako pożądany w świetle potencjalnego niwelowania wad obecnego rozwiązania – fragmentaryczna sieć krajowych DGS. Artykuł kończy podsumowanie zawierające wnioski, odpowiedź na pytanie badawcze, wskazanie na bariery dojścia do analizowanego stanu oraz potencjalne obszary dalszych badań.

1. POŻĄDANY KSZTAŁT SDGS – AUTORSKA PROPOZYCJA

Rozpatrując kształt SDGS należy rozważyć wiele ogólnych i szczegółowych cech systemów gwarantowania depozytów, stanowiących jego elementy konstrukcyjne²:

- ❖ sposób zarządzania;
- ❖ przynależność;
- ❖ instytucje należące;
- ❖ sposób i źródła finansowania;
- ❖ docelowy poziom zgromadzonych środków;
- ❖ sposób ustalania składki;
- ❖ możliwość udzielania pomocy bankom i ich dyscyplinowania;

¹ Pełna unia bankowa powinna składać się co najmniej z wzajemnie powiązanych trzech filarów: jednolitego mechanizmu nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM), jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *Single Resolution Regime* – SRR) oraz jednolitego systemu gwarantowania depozytów (ang. *Single Deposit Guarantee Scheme* – SDGS). Więcej na temat optymalnego kształtu pierwszego filaru (SSM) zob.: P. Smaga, *Optymalny kształt pierwszego filaru unii bankowej*, „*Ekonomista*”, w druku, 2014.

² Por. J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 221.

- ❖ działalność analityczną;
- ❖ wysokość i zakres ochrony depozytów.

1.1. Poziom gwarancji

Nie jest łatwo ustalić poziom gwarancji, jaki miałyby być zapewniony przez SDGS. Powinien on być współmierny do – z jednej strony – potrzeb wynikających z rozmiarów i struktury sektora bankowego krajów unii bankowej, a z drugiej – (rosnących z czasem) możliwości i zasobów funduszu SDGS. Można oczekiwać, że powinien być wyższy niż dotychczasowy poziom gwarancji krajowych DGS (100 tys. euro), ale jego wysoki poziom mógłby ujemnie wpłynąć na dyscyplinę rynkową. Rozsądne wydaje się, aby SDGS zaczął gwarantować środki od takiego poziomu, a w miarę np. rozwoju systemu bankowego, zmian strukturalnych i inflacji, poziom gwarancji co jakiś czas podlegał rewizji. Przed ustanowieniem SDGS niezbędne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy struktury depozytów utrzymywanych w krajach UE oraz ustalenie, czy poziom 100 tys. euro byłby odpowiedni. Wysokość gwarancji mogłaby być determinowana przez przeciętną wysokość depozytów podmiotów objętych gwarancjami czy PKB p.c., lecz trzeba też uwzględnić istotne różnice strukturalne w poszczególnych krajach członkowskich. Trzeba pamiętać, że przy coraz większym podnoszeniu poziomu gwarancji (szczególnie niewspółmiernym do struktury depozytów w krajach objętych SDGS) może przynosić nieproporcjonalnie coraz więcej zagrożeń (pokusa nadużycia) niż korzyści (niski przyrost stopnia pokrycia depozytów objętych gwarancjami)³. Należy mieć na uwadze relację (por. rysunek 1) wymienną przy konstruowaniu poziomu gwarancji między obciążeniem banków kosztami składki, pokusą nadużycia a realnymi korzyściami z ochrony dla deponentów.

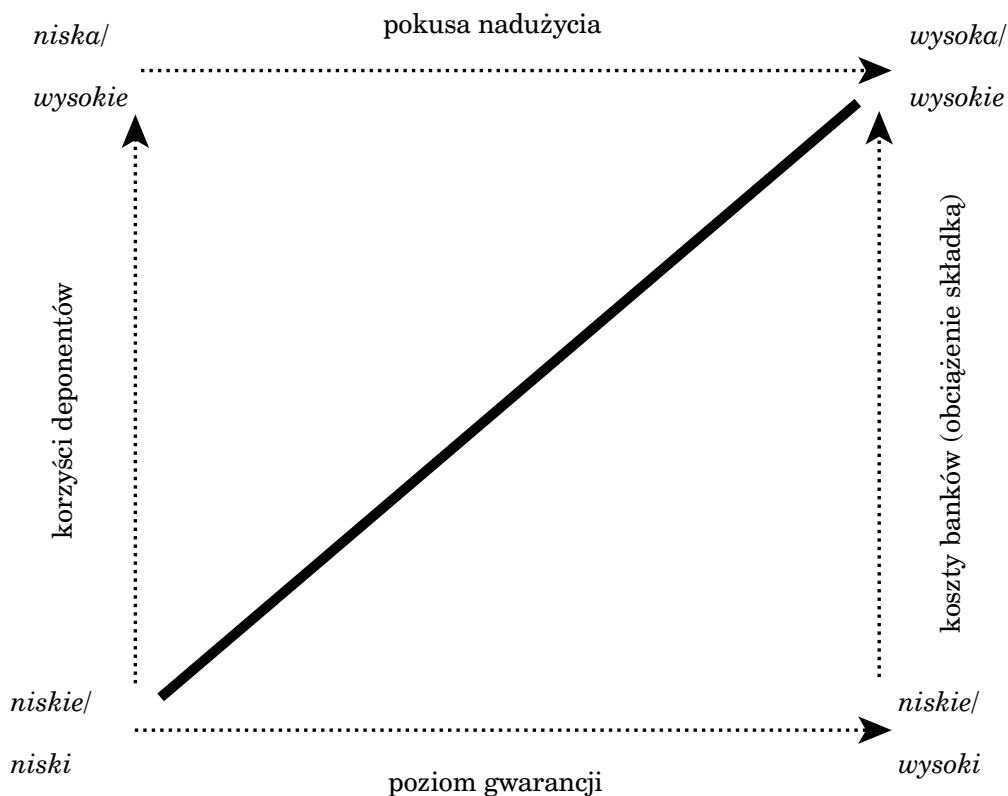
Różnicowanie poziomu gwarancji wobec np. SIFI byłoby niezasadne, gdyż tworzyłoby nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną i mogło skłaniać do podejmowanie przez nie nadmiernego ryzyka. W przypadku utworzenia SDGS, zharmozonizowany zostałby zarówno minimalny jak i maksymalny poziom gwarancji we wszystkich krajach UE, wyłączając możliwość tworzenia dobrowolnych funduszy i konkurowania między krajowymi DGS⁴, co mogłoby negatywnie wpłynąć na jednolity rynek. Przy ustalaniu wspólnego limitu należy uwzględniać zarówno możliwości SDGS, jak i różnice w stopniu rozwoju systemów bankowych poszczególnych krajów członkowskich. Zasadniczo gwarantowane powinny być depozyty (w tym w walutach obcych) gospodarstw domowych, nierezydentów, firm z sektora MSP

³ Por. Ch. Van Nieuwenhuyze, M. D. Zachary, *The Belgian deposit guarantee scheme in a European perspective*, Economic Review December 2010, National Bank of Belgium 2010, s. 100.

⁴ Por. K. Szelaż, *Recent Reforms of the Deposit Insurance System in the United States: Reasons, Results, and Recommendations for the European Union*, National Bank of Poland Working Paper No. 59, Warsaw 2009, s. 62.

i klientów korporacyjnych tylko do określonej wielkości zgromadzonych środków, a wyłączone z gwarancji m.in. depozyty międzybankowe i depozyty instytucji finansowych innych niż banki. Mimo to, poziom gwarancji mógłby być różnicowany w odniesieniu do rodzaju środków gwarantowanych, np. wyższy dla mniej płynnych środków na rachunkach emerytalnych lub depozytów na dłuższe terminy⁵.

Rysunek 1. Dylematy określania poziomu gwarancji



Źródło: opracowanie własne.

1.2. Źródło zasobów SDGS

SDGS byłyby finansowane ze składek banków, w których depozyty byłyby objęte jego gwarancjami. Można rozważyć stopniowe łączenie zasobów krajowych DGS np. poprzez przekazywanie (rosnącej) części krajowej składki i/lub części krajowych zasobów DGS do SDGS. Proces ten mógłby być rozłożony na lata i prowadziłby do stopniowego wzrostu roli i zasobów funduszu SDGS kosztem zasobów krajowych DGS. Można zaryzykować stwierdzenie, że im większy stopień centralizacji (funduszy) DGS, tym mniejsza szansa, że wyczerpią się one w przypadku kryzysu

⁵ Mogłyby to zwiększyć popularność tego typu produktów i byłyby zgodne z wymogami w zakresie płynności długoterminowej Bazylei III.

systemowego⁶. Składki trafiałyby w pełni do funduszu SDGS i nie byłyby dostępne na cele fiskalne dla żadnego kraju unii bankowej. Niewątpliwie określenie docelowego poziomu funduszu (wskaźnika pokrycia) i jego osiągnięcie będzie długotrwałe i uzależnione od uwarunkowań gospodarczych. Ze względu na duże zróżnicowanie poziomu zasobów funduszy krajowych⁷, relatywnie większe korzyści z istnienia SDGS na początkowym etapie uzyskiwałyby kraje, których zasoby są skromniejsze (np. Malta, Cypr). Z powodu niedokapitalizowania funduszy krajowych DGS w wielu krajach UE niemożliwe jest zebranie wystarczających środków w krótkim okresie, co przemawia za budową SDGS poprzez sekwencyjne przechodzenie przez poszczególne etapy (wskazane w I części badania), a nie tworzeniem od razu SDGS. Aby zapewnić realność zebrania środków od banków w celu zapewnienia realności gwarancji depozytów, przy poszczególnych etapach należy opracować harmonogram długoterminowego osiągania przez fundusz pożądanej wielkości. Może być to trudne, zwłaszcza że obecnie rosną obciążenia banków na skutek m.in. (planowanego) wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (planowanego), obowiązku składek na fundusz *resolution* w SRM, kosztów dostosowania do ostrzejszych regulacji kapitałowych i płynnościowych (obowiązujący od 2014 r. pakiet CRDIV/CRR), dlatego początkowo ważną rolę będzie odgrywało awaryjne wsparcie z ESM. Alternatywnym źródłem zasobów SDGS mogłyby być również składki państw członkowskich unii bankowej. Rozwiązaniem wartym rozważenia (przynamniej na wczesnym etapie budowy i akumulacji środków SRM i SDGS) byłoby połączenie funduszy obu instytucji. Są one wobec siebie komplementarne, gdyż sprawne działanie SRM, np. w zakresie funkcji pomocowej i uporządkowanej likwidacji, może ograniczyć potrzebę wykorzystania środków na wypłatę depozytów.

1.3. Zakres i sposób obliczania składki

Zakres podmiotowy SSM, SRM i SDGS powinien być tożsamy dla zachowania spójności poszczególnych filarów unii bankowej i uniknięcia tworzenia nierównych

⁶ Por. J. Pisani-Ferry, G.B. Wolff, *The fiscal implications of a banking union*, Policy Briefs Issue 2012/02, Bruegel 2012, s. 6.

⁷ Badania M. Iwanicz-Drozdowskiej wskazują, że średnia dla UE-27 relacja wielkości funduszy DGS do sumy kwalifikujących się depozytów (ang. *eligible deposits*) wyniosła 0,20%, a do sumy depozytów gwarantowanych (ang. *covered deposits*) – 0,33%. Można zaobserwować dużą skalę niedokapitalizowania funduszy DGS, szczególnie w krajach o wysokim poziomie koncentracji w sektorze bankowym. Badanie opiera się na danych z lat 2007–2008. Por. M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, [w:] A. Csajbók, E. Gnan (red.), *The Future of Banking in CESEE after the Financial Crisis*, SUERF Study 2011/1, SUERF, Vienna 2011, s. 83–85. Taki stan rzeczy może świadczyć o niewielkich możliwościach pomocowych krajowych DGS i być argumentem za połączeniem ich w jeden europejski fundusz SDGS, w celu stanowienia efektywnego zabezpieczenia w przypadku upadłości transgranicznego banku w UE.

warunków konkurencji oraz zbyt skomplikowanych struktur nadzorczych (np. w przypadku ewentualnego objęcia SDGS jedynie SIFI w unii bankowej). SDGS powinny być więc objęte wszystkie banki z krajów unii bankowej, tj. zarówno z krajów strefy euro, jak i z krajów spoza strefy euro, które zdecydują się dołączyć do unii bankowej. Zakres podmiotowy rodzajów gwarantowanych depozytów (jak i wyłączeń) również byłby zharmonizowany. Depozyty byłyby w pełni gwarantowane, bez możliwości koasekuracji. Obliczanie składki powinno opierać się na ryzyku (co stanowiłoby istotną poprawę wobec zasad obliczania składki przez część krajowych DGS w UE). Stosowana metodyka mogłaby być upubliczniona, a wyliczenia dla konkretnych banków pozostać niejawnymi. Metodyka stosowana przez SDGS do obliczania składki skorygowanej o ryzyko powinna być spójna z metodologią oceny nadzorczej EBC jako jednolitego nadzorca. Wartościowa byłaby próba uwzględnienia antycyklicznych mechanizmów w procesie obliczania składki. Jednak nie chodzi tu tylko o ryzyko z perspektywy danego podmiotu (perspektywa mikroostrościowa), lecz także o ocenę stopnia, w którym funkcjonowanie danego banku wpływa na ryzyko systemowe w systemie finansowym danego kraju, jak i całej UE. Naturalne wydaje się, aby „podwyższoną” składką z tytułu generowanego ryzyka systemowego były objęte banki systemowo istotne – te bezpośrednio nadzorowane przez EBC w ramach SSM (zgodnie z przyjętymi kryteriami identyfikacji). Składka powinna być więc nie tylko obliczana na podstawie kondycji/stabilności konkretnego podmiotu z perspektywy mikroostrościowej (np. poziom adekwatności kapitałowej, płynności i ocena nadzorcza), ale również z wykorzystaniem miar ryzyka systemowego danej instytucji⁸ (np. CoVaR). Systemowe znaczenie danego banku powinno być określane z uwzględnieniem zarówno w ujęciu UE jako całości, jak i z perspektywy kraju goszczącego. Oprócz zwiększonych przychodów z tytułu płaconej składki, mechanizm ten sprzyjałby ograniczeniu pokusy nadużycia wśród SIFI i zmniejszał efekt TBTF. Jednak należy zauważyć, że w przypadku wiarygodnego działania SDGS systemy bankowe w krajach UE pozostających poza unią bankową mogą być postrzegane jako mniej wiarygodne, co ograniczałoby konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i zaufanie do sektorów bankowych w tych krajach⁹, więc potencjalnie negatywnie oddziaływało na jednolity rynek usług finansowych.

⁸ Wyczerpujący przegląd miar ryzyka systemowego zob.: D. Bisias (i in.), *A Survey of Systemic Risk Analytics*, Office of Financial Research No. 0001, U.S. Department of Treasury 2012.

⁹ Podobny wpływ miałyby sprawnie funkcjonujące SSM i SRM, co wraz z SDGS mogłoby istotnie wpłynąć na zaburzenie warunków konkurencyjności w krajach UE spoza unii bankowej i stwarzać pole do arbitrażu regulacyjnego dla banków. Banki prowadzące działalność w unii bankowej mogą uzyskiwać przewagę konkurencyjną, rozumianą np. jako niższa premia za ryzyko żądana przez inwestorów na rynku finansowym (a potencjalnie wyższa dla banków z krajów spoza unii bankowej), co mogłoby się przekładać na niższe koszty finansowania dla banków z krajów uczestniczących w unii bankowej.

1.4. Sposób pobierania składki (*ex ante* vs. *ex post*)

Według przyjętych (w I części badania) etapów harmonizacji i tworzenia SDGS, w II etapie część składki pobieranej od banków byłaby przekazywana do krajowych DGS, a część do SDGS. Z czasem ta relacja rosłaby na korzyść SDGS, by w III etapie proponowanego modelu potencjalnie w pełni trafiać do SDGS (choć za zastane ewentualne deficyty w krajowych funduszach powinny odpowiadać władze krajowe). Jak wspomniano, zakresem składki powinny być objęte wszystkie banki z krajów uczestniczących w unii bankowej¹⁰. Obowiązkowa przynależność banków do SDGS eliminowałaby zjawisko negatywnej selekcji.

SDGS powinien być finansowany co do zasady *ex ante*. Wariant *ex ante* pozostawia większą elastyczność i prowadzi do zbudowania zasobów funduszu, który służyłby do wypłaty depozytów w każdej chwili. Stanowiłoby to bufor wobec szoków dotyczących poszczególne części sektora bankowego UE oraz wspierało zaufanie do sektora (istnienie wiarygodnego mechanizmu pomocowego). Jednak w przypadku składki *ex ante*¹¹ trudno byłoby określić jej poziom, co zależałoby m.in. od oczekiwanej wielkości funduszu, jakim SDGS miałyby dysponować i od jakiego momentu. Ujednoczenie zasad poboru składki zmniejszyłoby stopień zaburzenia poziomu konkurencyjności w sektorach bankowych krajów, które dotychczas opierały swój mechanizm głównie na poborze składki *ex post* (np. Włochy, Austria), choć jednocześnie składka *ex ante* na SDGS z banków w tych krajach byłaby relatywnie większym obciążeniem, przynajmniej w początkowym okresie. Pobór składki *ex ante* ma również efekt antycykliczny, co nie tylko jest spójne ze sposobem prowadzenia nadzoru i charakterem regulacji ostrożnościowych po kryzysie, ale pozwoli też zmniejszyć ryzyko podejmowane przez banki w okresie ożywienia i nie będzie oddziaływało procyklicznie w okresie recesji (jak w przypadku poboru składki *ex post*¹²) oraz zmniejsza potencjał do wystąpienia efektu zarażania. Niezależnie od wybranego wariantu, SDGS powinien określić wspomniany harmonogram akumulacji środków, aby móc stanowić faktyczne i wiarygodne źródło wsparcia w okresie kryzysu na skalę europejską. Ponadto powinna być pozostawiona możliwość uzupełnienia środków funduszu na zasadzie *ex post*, w postaci zebrania dodatkowej składki lub wsparcia z ESM, w przypadku wyczerpania się określonego poziomu

¹⁰ Zważywszy na istnienie w UE konglomeratów finansowych, działających nie tylko na rynku bankowym, warto rozważyć wypracowanie podobnych, komplementarnych paneuropejskich rozwiązań w zakresie systemu rekompensat strat inwestorów na rynku kapitałowym i ubezpieczeniowym.

¹¹ W przypadku składki *ex post* określenie wysokości składki mogłoby być proporcjonalne do kosztów poniesionych w danym kryzysie na wypłatę depozytów gwarantowanych.

¹² System *ex ante* jest również po prostu bardziej sprawiedliwy, gdyż w przypadku *ex post* składkę płaciłyby banki, które „przetrwały”, a nie upadłe banki, które podejmowały największe ryzyko, a w konsekwencji nie partycypowały w pokryciu dodatkowych potrzeb funduszu.

zasobów SDGS. Jednak zasady poboru dodatkowej składki (na finansowanie wypłaty depozytów w bankach w danych krajach UE) powinny odbywać się w sposób nienaruszający istotnie stabilności finansowej banków w „zdrowych” krajach UE, by nie osłabiać do nich zaufania i nie powodować ryzyka wystąpienia efektu zarażania. Pobór obowiązkowej składki *ex ante* powinien być ustalony w przepisach regulujących działalność SDGS i to on by za niego odpowiadał, a w przypadku poboru składki *ex post*, jej poziom powinien być ustalony w konsultacji z EBC jako nadzorcą i SRM, zależnie od aktualnej kondycji sektora bankowego w UE. Należy jednak mieć świadomość, że taki mechanizm może napotkać opór polityczny i być postrzegany jako kolejny kanał transferu środków finansowych między krajami UE, podobnie jak ESM. Wykorzystane przez ESM środki na rzecz SDGS mogłyby być stopniowo zwracane ze składki zbieranej od banków w okresie pokryzysowym.

1.5. Zasady polityki inwestycyjnej

Jednym z celów utworzenia unii bankowej jest ograniczenie „pętli kryzysowej” między kondycją sektora bankowego i stanem finansów publicznych, i dlatego również w konstrukcji SDGS powinny się znaleźć mechanizmy temu sprzyjające. O ile możliwość wsparcia kapitałowego SDGS przez ESM (przynajmniej do czasu osiągnięcia przez SDGS odpowiedniej wielkości funduszu) nie jest rozwiązaniem realizującym ten cel, o tyle jest to konieczne ze względu na niewystarczające środki SDGS w początkowym okresie jego funkcjonowania. Zazwyczaj krajowe DGS w krajach UE mogą inwestować jedynie w papiery skarbowe i inne o wysokiej płynności, w celu zachowania szybkiej dostępności środków, a nie maksymalizacji stopy zwrotu. Podobną filozofią powinna cechować się polityka inwestycyjna SDGS, lecz umożliwienie mu inwestowania w papiery dłużne państw UE mogłoby wzmacniać „pętlę kryzysową”. Spadek wartości papierów rządowych nie tylko pogarszałby kondycję banków (wzrost prawdopodobieństwa upadłości i konieczności wypłaty depozytów, spadek możliwości wsparcia SDGS *ex post*), państw (ograniczanie możliwości wsparcia SDGS i ESM), ale i zdolności pomocowe oraz gwarancyjne SDGS. Z tego powodu polityka inwestycyjna SDGS powinna umożliwiać inwestowanie jedynie w najwyższej jakości papiery płynne krajów UE, by ograniczyć wspomniane zjawiska i zachować gotowość do wypłaty środków gwarantowanych. W przyszłości, w przypadku emisji wspólnotowych obligacji, można rozważyć również umożliwienie włączenia ich do portfela inwestycyjnego SDGS. Szybka dostępność środków i sprawne ich wypłacenie są kluczowe dla wiarygodności i skutecznego funkcjonowania SDGS.

1.6. Zasady zarządzania i rola krajowych DGS

Ważne jest również określenie systemu zarządzania w SDGS, tj. m.in. zasad podejmowania decyzji oraz kompetencji krajowych DGS. Konstrukcja systemu głosowania powinna opierać się na przesłance zapewnienia równowagi między głosami krajów unii bankowej należących i nienależących do strefy euro. Zakładając stopniową mutualizację krajowych funduszy DGS na rzecz jednolitego funduszu, powinno się unikać konstrukcji zasad głosowania odpowiadających „wkładowi” finansowemu krajowego DGS do wspólnego funduszu, gdyż mogłoby to m.in. zniechęcić nowe kraje (o potencjalnie skromniejszym funduszu) do uczestnictwa w SDGS. Dla spójności rozwiązań w unii bankowej, system głosowania w SDGS mógłby opierać się na rozwiązaniu zbliżonym do proponowanego na potrzeby SRM. Funkcje wspierające (analityczne i administracyjne) pełniłby stały sekretariat SDGS. SDGS może być zarządzany przez radę funduszu, składającą się z dyrektora zarządzającego, zarządu i po jednym przedstawicielu krajowego DGS. Przedstawiciele SSM, SRM i KE mogliby uczestniczyć w nich jako obserwatorzy. Każdy członek rady miałby jeden głos, a decyzje byłyby podejmowane zwykłą bądź kwalifikowaną większością głosów. Rada mogłaby obradować w dwóch rodzajach posiedzeń – węższym i pełnym. W wariantcie węższym składałaby się z dyrektora zarządzającego, zarządu i tych przedstawicieli krajowych DGS, których środki (do czasu pełnej mutualizacji w jednolitym funduszu) byłyby wykorzystane w przypadku podjęcia danej decyzji o wypłacie przez SDGS. Natomiast w sprawach ogólnych dotyczących funkcjonowania SDGS i administracyjnych, rada obradowałaby w pełnym składzie. Warte rozważenia jest uzależnienie doboru wariantu składu rady (posiedzenie węższe lub pełne) od skutków finansowych podjęcia określonej decyzji, np. jeśli decyzja skutkowałą wypłatą przekraczającą 10% zasobów funduszu SDGS, wtedy podejmowana byłaby na posiedzeniu pełnym.

Krajowe DGS miałyby kompetencje decyzyjne w zakresie wykorzystania środków, będących w części krajowej funduszu, jednak do czasu aż (zgodnie z założeniem modelu w I części artykułu) środki wszystkich krajowych DGS zostałyby docelowo połączone we wspólny fundusz SDGS. W świetle przyjętego modelu kompetencje decyzyjne krajowych DGS stopniowo malałyby, aż do wyłącznie partycypowania w podejmowaniu decyzji w radzie SDGS. Niezależnie od tego, krajowe DGS pełniłyby cały czas funkcję wykonawczą, dbały o prawidłową wypłatę środków (o której decyzja zapadłaby na szczeblu SDGS) i wspierały SDGS w pracach analitycznych oraz ocenie stopnia zagrożenia wypłaty środków ze względu na niestabilność krajowego systemu finansowego. Krajowe DGS byłyby odpowiedzialne (wyłącznie lub we współpracy z SDGS) za edukację finansową, ograniczanie wykluczenia finansowego i dbanie o przestrzeganie przez banki obowiązków informacyjnych.

1.7. Pozostałe cechy

SDGS powinien być skonstruowany w sposób umożliwiający szybkie wypłacanie środków gwarantowanych, co jest jednym z warunków jego skutecznego działania i oddziaływałoby w kierunku wzrostu zaufania do sektora bankowego w UE. Terminy powinny być przejrzyste i z góry ustalone, co ma szczególne znaczenie w okresie kryzysu. Warto rozważyć wstępne przyjęcie ustalonego przez Dyrektywę 2009/14/EC limitu 20 dni roboczych, a w miarę rozbudowy i skutecznego funkcjonowania SDGS dążyć do stopniowego skracania tego terminu¹³ (lub do skracania terminu, który ostatecznie zostanie przyjęty przez nową Dyrektywę w sprawie DGS). Sprawna współpraca między SSM, SRM i SDGS pozwalałaby na ustalenie odpowiedniego momentu wypłaty depozytów.

Ponadto niezbędne jest stworzenie solidnej podstawy prawnej, na której miałyby działać SDGS. Wydaje się, że art. 114 TFUE, na którym opiera się propozycja SRM KE, jest niewystarczający. W obecnych traktatach trudno znaleźć artykuł umożliwiający budowanie na nim tego filaru unii bankowej (jak w przypadku SSM, który opiera się na art. 127 (6). TFUE). Solidna podstawa prawna SDGS oraz efektywnie działające ramy instytucjonalne są kluczowe dla skutecznego funkcjonowania SDGS i ograniczania pokusy nadużycia. Niezbędna jest więc zmiana zapisów traktatowych, aby rozwiązanie to stanowiło „wartość dodaną” ponad wzajemnie współpracującą i powiązaną sieć krajowych DGS. Oprócz tego SDGS powinien móc pełnić swoje funkcje niezależnie, w tym od EBC jako nadzorcy, co pozwoli na obiektywną ocenę kondycji banków.

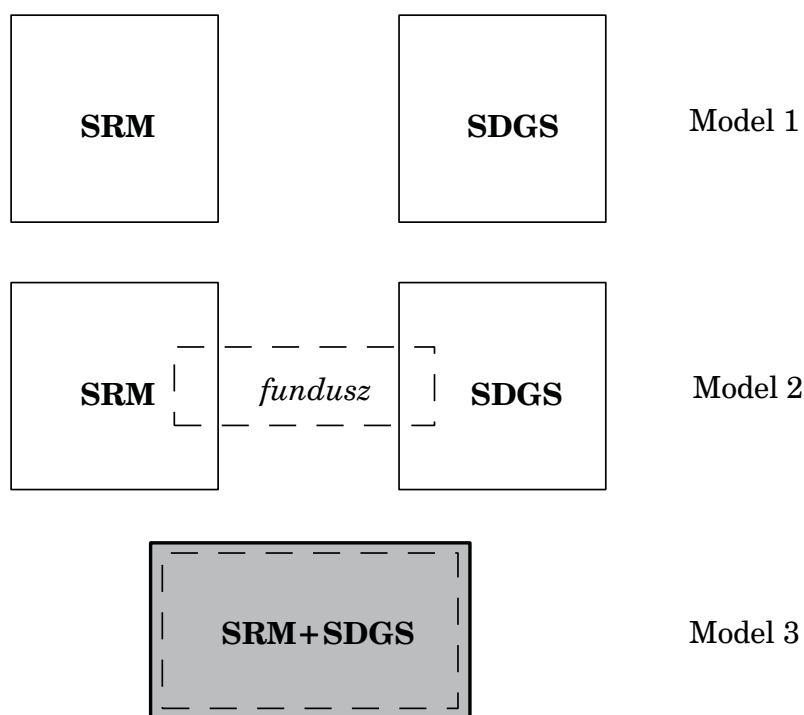
1.8. Relacje między SRM a SDGS

Pytanie o relacje SDGS z SRM dotyczy zakresu uprawnień SDGS i stopnia współpracy z SRM, zarówno na poziomie funkcji/zadań, jak i zasobów funduszu. Cel działania SRM i SDGS jest ten sam – przyczyniać się do stabilności finansowej. O ile SDGS czyni to poprzez ochronę deponentów, o tyle SRM poprzez ograniczanie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu systemowego i efektu zarażania dzięki procesowi uporządkowanej likwidacji banku. Można osiągnąć efekty synergii między SRM a SDGS, gdyż efektywnie działający SRM ogranicza potrzebę wypłaty gwarantowanych depozytów i zmniejsza pożądany potencjalny rozmiar funduszu

¹³ Globalny kryzys finansowy unaoczniał, że w turbulentnie zmieniających się uwarunkowaniach rynkowych każda nieuzasadniona zwłoka w dostępie do środków i usług płatniczych (w dobie rozwoju elektronicznych instrumentów płatniczych i ograniczanego korzystania z i przechowywania gotówki) może powodować zatory płatnicze w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych, a w konsekwencji – w przypadku utrzymywania się przez dłuższy czas – potencjalnie negatywnie wpływać na sferę realną.

SDGS. Dla skutecznego funkcjonowania unii bankowej warto więc rozważyć jednoczesne wprowadzenie SRM i SDGS.

Rysunek 2. Modele relacji między SRM i SDGS



Źródło: opracowanie własne.

Harmonizacja zasad *resolution* powinna odbywać się równoległe z harmonizacją zasad działania DGS, szczególnie gdy niektóre z nich będą mogły nabywać w tym zakresie uprawnienia. Relacje między SDGS a SRM mogą być skonstruowane w jeden z trzech modeli, które można alternatywnie traktować również jako potencjalne etapy ewolucji relacji między tymi instytucjami (por. rysunek 2):

1. Dwie odrębne, ale współpracujące instytucje.
2. Dwie odrębne instytucje, lecz ze współdzielonym funduszem do celów *resolution* i wypłaty depozytów.
3. Jedna instytucja łącząca obie funkcje.

W przypadku modelu 1 takie rozwiązanie potencjalnie może pozwolić w większym stopniu uwzględniać interesy narodowe. SDGS pełniłby w tym przypadku funkcje bliższe klasycznemu modelowi DGS (*paybox*). W modelu 2¹⁴ kluczowe byłyby jasne zasady stopnia wykorzystywania środków ze wspólnego funduszu na

¹⁴ Takie powiązania już istnieją w procedurach *resolution* niektórych krajów UE, np. Francji, Włoch, Hiszpanii, gdzie po spełnieniu określonych warunków środki DGS mogą być użyte do celów *resolution* (podobnie jak w przypadku FDIC w USA).

poszczególne cele – decyzja o *resolution* lub wypłacie środków gwarantowanych na zasadzie mniej kosztownego rozwiązania. Z kolei w modelu 3 korzystne byłoby połączenie funduszy obu instytucji, szczególnie w początkowym etapie ich funkcjonowania, zmniejszając obciążenie składką sektor bankowy i zapewniając pełną elastyczność w sposobie i celu wykorzystania funduszy w ramach obu funkcji. Jednak w modelu 3 problematyczne byłoby określenie docelowego poziomu funduszu jednocześnie na oba cele oraz ustalenia priorytetów w wykorzystywaniu środków, gdy jest ich niewystarczająco do celów *resolution* i wypłaty depozytów. Model 3 przewiduje przejście przez SDGS cech typowego modelu *risk minimizer*, łączącego wypłatę depozytów z funkcjami pomocowymi oraz *resolution*.

Zdaniem Doradczego Komitetu Naukowego ESRB¹⁵, utworzenie paneuropejskiego DGS powinno być poprzedzone wprowadzaniem skutecznych mechanizmów jednolitego nadzoru i *resolution*, aby ograniczyć pokusę nadużycia związaną z paneuropejskim funduszem. Skutecznie działające SSM i SRM można więc traktować jako warunki konieczne, choć niewystarczające dla SDGS. Ważne jest ustalenie zasad podejmowania decyzji i jednoznaczne określenie, kto uruchamia procedurę *resolution* i proces wypłaty środków gwarantowanych. Odpowiedzialność za decyzję o uruchomieniu wypłat z SDGS powinna znajdować się na tym samym poziomie, na którym zbierane są składki do funduszu (tj. na poziomie europejskim).

SDGS powinien ewoluować od początkowej formy *paybox* do *risk minimizer*, która byłaby pełniona przy ścisłej współpracy z EBC jako jednolitym nadzorcą i SRM. Projekt BRRD zakłada, że depozyty osób fizycznych, MSP oraz EBI mają status uprzywilejowany w hierarchii wierzycieli w przypadku upadłości instytucji finansowej, w przeciwieństwie do wierzycieli i deponentów w postaci dużych firm. Depozyty do 100 tys. euro byłyby więc szczególnie chronione w każdym kraju UE, co jest kluczowe dla zachowania zaufania deponentów. Uchwalenie BRRD stanowiłoby podstawę nie tylko do utworzenia SRM, ale i do wzmocnionej współpracy między funduszami *resolution*, podobnie jak przewidywana współpraca między funduszami DGS w projekcie Dyrektywy w sprawie DGS, co może sprzyjać łączeniu tych funkcji w instytucjach gwarantujących depozyty na szczeblu krajowym. W projekcie BRRD przewiduje się, że DGS uczestniczyłyby w procesie *resolution* i były odpowiedzialne, do wysokości kwoty gwarantowanych depozytów, za straty, które poniosłyby w sytuacji, gdyby instytucja została zlikwidowana w drodze zwykłego postępowania upadłościowego. Dopuszcza się także możliwość połączenia funduszu DGS i *resolution* w jeden fundusz, zależnie od decyzji państwa członkowskiego, a wzajemne pożyczanie środków byłoby możliwe między funduszami *resolution* na zasadzie dobrowolności. Zasadne byłoby więc dopuszczenie takiej

¹⁵ Por. A. Sapir (i in.), *A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission's banking union proposals*, Reports of the Advisory Scientific Committee, October 2012, s. 2.

możliwości również na paneuropejskim poziomie. Jednocześnie propozycja SRM umożliwia udzielenie zwrotnej pożyczki krajowym DGS przez fundusz SRM. Przewiduje się, że fundusz SRM w ciągu 10 lat ma osiągnąć poziom 1% depozytów gwarantowanych, a do tego czasu będzie współtworzony przez krajowe fundusze *resolution*. Rozwiązanie to jest więc spójne z proponowanym modelem tworzenia SDGS – również pozostawia furtkę do połączenia na poziomie krajowym funduszy SRM i DGS, co może być szczególnie ważne w przypadku ich niewielkich zasobów.

Konkretną propozycję¹⁶ wartą rozważenia w ramach modelu 3 przedstawiają D. Schoenmaker i D. Gros¹⁷, argumentując zasadność połączenia funkcji paneuropejskiego DGS i funduszu *resolution* w jedną instytucję – *European Deposit Insurance and Resolution Authority* (EDIRA), co pozwoliłoby osiągnąć efekty synergii między tymi funkcjami. Ważnym elementem EDIRA byłby dostęp do ESM, zapewniający wsparcie kapitałowe w przypadku kryzysu systemowego. D. Schoenmaker i D. Gros podkreślają, że dopóki DGS i procedury *resolution* będą na poziomie krajowym, przy jednolitym nadzorze na szczeblu EBC, rozwiązanie to może natrafiać na konflikt interesów. EBC będzie skłonny pozwolić na upadłość danego banku, ale koszty poniosą krajowe DGS, które byłyby skłonne wydłużać działalność banku, np. ze względu na jego systemowe znaczenie w krajowym systemie finansowym. Władze krajowe nie byłyby skłonne również płacić za ewentualne błędy EBC w sprawowanym nadzorze. EDIRA byłaby nową instytucją europejską, odrębną i niezależną od EBC i EBA, co w zamyśle pomysłodawców miało by pozwolić na obiektywną ocenę kondycji danej (upadającej) instytucji. EBC, pełniący jednocześnie funkcje nadzorcze i *resolution*, może być mniej skłonny przeprowadzić restrukturyzację banku, gdyż mogłoby to być postrzegane jako przyznanie się do błędów w nadzorze nad nim. EDIRA pobierałaby składki z uwzględnieniem ryzyka poszczególnych banków oraz mogła stosować mechanizm *bail-in*. EDIRA powinna docelowo dysponować funduszem o wielkości 50–70 mld euro (zakładając gwarantowanie depozytów we wszystkich bankach strefy euro), co stanowiłoby około 1,5% sumy depozytów gwarantowanych w bankach strefy euro. Argumentem za połączeniem paneuropejskiego DGS i *resolution* jest model USA, gdzie FDIC pełni obie funkcje, oraz przekonanie, że usprawniłoby to proces decyzyjny obu funkcji

¹⁶ KE, proponując kształt SSM (we wrześniu 2012 r.) rozważała jednocześnie utworzenie jednej instytucji w pełni łączącej funkcje DGS i *resolution* na szczeblu paneuropejskim wraz z połączonymi funduszami (ang. *European Deposit Insurance and Resolution Authority* – EDIRA i ang. *European Deposit Guarantee and Resolution Fund* – EDGAR). Ostatecznie konkretna propozycja KE nie została upubliczniona. Por. *Ibidem*, s. 5.

¹⁷ Por. D. Schoenmaker, D. Gros, *A European Deposit Insurance and Resolution Fund. An Update*, DSF Policy Paper No. 26, Duisenberg School of Finance 2012. Również MFW w dłuższym okresie rekomenduje to jako jedną z opcji budowy unii bankowej. Por. IMF, *A Banking Union For The Euro Area: Technical Background Notes*, SDN/13/01, 13 February 2013, s. 50.

(wybór między upadłością i wypłatą depozytów a restrukturyzacją), co miałyby pozytywnie wpłynąć na szybkość podejmowania decyzji z zakresu zarządzania kryzysowego. Nawet jeśli funkcje SRM i SDGS nie będą pełnione przez jedną instytucję, warunkuje to ścisłą współpracę między nimi, nieograniczającą się do wymiany danych nadzorczych¹⁸. Są one niezbędne SDGS do łagodzenia zjawiska asymetrii informacji i oceny stopnia potencjalnego zapotrzebowania na wypłatę środków gwarantowanych. Przy tak dużej skali działania SDGS (kraje unii bankowej) dostęp do danych i analiz pozwalających ocenić kondycję banku oraz współpraca z krajowymi DGS są kluczowe do skutecznego funkcjonowania paneuropejskiego rozwiązania.

2. PROPONOWANY KSZTAŁT SDGS NA TLE REKOMENDACJI W TYM ZAKRESIE

A. Pawlikowski¹⁹ podkreśla, że wytyczne dotyczące kształtu systemu gwarantowania depozytów, publikowane przez organizacje o charakterze międzynarodowym (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Forum Stabilności Finansowej, Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów oraz Bank Rozrachunków Międzynarodowych) oraz ponadnarodowym (UE) jednoznacznie opowiadają się za tworzeniem formalnych rozwiązań w tym zakresie. A. Demirgüç-Kunt (i in.)²⁰ na podstawie przeglądu funkcjonowania DGS na świecie proponują 6 wskaźników („dobrych praktyk”) co do ich pożądanego kształtu. Również badania M. Iwanicz-Drozdowskiej²¹ i przywoływanego A. Pawlikowskiego pozwalają sformułować cechy modelu optymalnego. Mimo że analizy i modele dotyczyły DGS

¹⁸ W przypadku tworzenia odrębnej instytucji gwarancyjnej należy określić jej status prawny oraz zdefiniować relacje z pozostałymi instytucjami stabilności finansowej oraz filarami unii bankowej. Relacje te powinny odnosić się do warunków: normalnych (przy braku upadłości w sektorze bankowym), upadłości niezagrażających stabilności systemu finansowego oraz nadzwyczajnych (gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego). Por. A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 2(27) 2005, BFG, Warszawa 2005, s. 18.

¹⁹ A. Pawlikowski, *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 3(42), BFG, Warszawa 2010, s. 102–103.

²⁰ Por. A. Demirgüç-Kunt (i in.), *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, World Bank Policy Research Working Paper 3969, World Bank 2006, s. 21–22.

²¹ M. Iwanicz-Drozdowska określa cechy wzorcowego systemu, definiując funkcję celu DGS, którym jest maksymalizacja zaufania deponentów i stabilności finansowej, przy warunkach ograniczających (optymalizacja wykorzystania środków i minimalizacja pokusy nadużycia) oraz dokonując analizy zagadnień teoretycznych oraz przeglądu rozwiązań praktycznych. Por. M. Iwanicz-Drozdowska, *Perspektywy rozwoju systemów gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń praktycznych*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów*

na poziomie krajowym, to warto porównać proponowany kształt paneuropejskiego SDGS z powyższymi rekomendacjami, co przedstawia tabela 1. Wynika z niej, że SDGS w przedstawionej formie spełnia zdecydowaną większość rekomendacji zarówno badaczy, jak i instytucji międzynarodowych. Proponowany kształt SDGS można też przyporządkować alternatywnie do modeli wyróżnionych przez B. Zdanowicz²², zależnie od rodzaju powiązań z SRM, tj. oddzielnie SRM i SDGS (model zaawansowany *paybox* – PB3) lub połączenie SRM i SDGS (model zaawansowany *risk minimizer* – RM3). Jednak należy pamiętać, że konstruując szczegółowo formułę działania systemu (w tym przypadku paneuropejskiego), każdorazowo należy zwrócić uwagę na wiele kryteriów, podobnie jak w przypadku konstrukcji krajowego DGS²³.

w Polsce i na świecie. *Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005, s. 427–450.

²² „Zaawansowane” systemy (modele PB3 i RM3) są oparte na modelu „stabilnym”, przy czym charakteryzują je bardziej zaawansowane metody działania i wykorzystywane w praktyce narzędzia. Opierają się na odrębnej, samodzielnej instytucji gwarancyjnej. Jej organy decydują o sposobie wnoszenia składek przez banki członkowskie, wybierając finansowanie *ex ante* oparte na składkach ustalanych według ryzyka. Wymaga to utrzymywania bardzo dobrego zaplecza analitycznego oraz budowy systemu wczesnego ostrzegania. Instytucja gwarancyjna może wprowadzić ponadto dodatkowe opłaty, np. opłatę wstępną za przynależność do systemu. Może także decydować o przynależności instytucji do systemu. Często stosowana jest w nich koasekuracja. „Zaawansowany” *risk minimizer* jest dodatkowo wyposażony w szersze metody restrukturyzacji banków. Może obracać wierzytelnościami banków, nabywać ich akcje, tworzyć banki pomostowe do czasowego zarządzania aktywami. W związku z tym ma szersze uprawnienia kontrolne, a także uprawnienia nadzorcze. Por. B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1(34)/2007, BFG, Warszawa 2007, s. 51–56.

²³ W przypadku tworzenia SDGS obejmowałyby one m.in.: 1) cel podstawowy systemu gwarancyjnego; 2) czynniki zewnętrzne (normy międzynarodowe, bezwzględnie obowiązujące regulacje światowe, rozwiązania przyjęte w innych krajach i ich doświadczenia; 3) czynniki wewnętrzne (uwarunkowania gospodarcze, stan sektora finansowego, obowiązujący porządek prawny; stan systemów księgowych i sprawozdawczych, nadzór i regulacje obowiązujące w sektorze, w tym dotyczące procesu *resolution*, a także zdobyte doświadczenia praktyczne instytucji gwarancyjnej). Por. *Ibidem*, s. 57–58.

Tabela 1. Cechy optymalnego DGS a proponowany kształt SDGS

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
Formalizacja systemu	System formalny (<i>explicit</i>) o przejrzyście określonym zakresie kompetencji i sposobie zarządzania		Formalne określenie odpowiednich założeń polityki państwowej i celów, które system ten ma zrealizować. Solidna podstawa prawna (mandat) oraz nadanie niezbędnych uprawnień	System gwarantowania depozytów jest sformalizowany (<i>explicit</i>)	TAK
Rodzaj administracji	Administrowanie powinno odbywać się z udziałem różnych interesariuszy zaangażowanych w kształtowanie stabilności finansowej. Forma administracyjna jest kwestią wtórną (publiczna, mieszana bądź prywatna)	Administracja publiczno-prywatna	Niezależność i prawidłowy ład korporacyjny. Ochrona prawna DGS i jego pracowników	Zapewnienie udziału przedstawicieli banków w zarządzaniu systemem gwarancyjnym (administracja mieszana)	Administracja w pełni publiczna (z udziałem przedstawicieli krajowych DGS, instytucji europejskich, w tym SSM i SRM) oraz wysoka niezależność
Zakres uprawnień	Szeroki zakres kompetencji – <i>risk minimizer</i>			System gwarancyjny funkcjonuje w formule <i>risk minimizer</i>	TAK (szczególnie w przypadku połączenia z SRM)

cd. tabeli 1

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
Zakres członkostwa i definicji środków gwarantowanych		Obowiązkowe uczestnictwo w systemie wszystkich banków. Ustalenie limitów, które dałyby się wyegzekwować i pozwalałyby utrzymać dyscyplinę rynkową	Obowiązek członkostwa, doprecyzowanie pojęcia depozytu, który jest gwarantowany oraz zakresu ochrony	Zdefiniowanie rozległego zakresu przedmiotowego gwarancji. Określenie definicji środków gwarantowanych (wąska/szeroka)	TAK (definicja o średnim zakresie, obowiązkowe uczestnictwo wszystkich banków z krajów należących do unii bankowej)
Sposób poboru składki	Kumulowanie składek płaconych przez banki <i>ex ante</i>			System gwarancyjny finansowany jest w trybie <i>ex ante</i> i budowanie potencjału finansowego systemu	TAK
Finansowanie ratunkowe	System powinien mieć formalny dostęp do finansowania dodatkowego w przypadku wyczerpania środków.	Znaczące ograniczenie wykorzystania środków od podatników i wsparcia publicznego – w przypadku kryzysu oparcie co do zasady na poborze dodatkowej składki od banków		Określono awaryjne źródła finansowania systemu	TAK (np. ESM)

cd. tabeli 1

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
Koasekuracja				Zastosowanie (lub nie) koasekuracji i mechanizmu kompensacji przy wypłacie odszkodowania	TAK/NIE
Szybkość wypłaty			Sprawną wypłatą środków gwarantowanych	System zapewnienia szybką wypłatę odszkodowań	TAK/NIE (zależnie od skuteczności współpracy z krajowymi DGS)
Limit gwarancyjny	Wysokość gwarancji powinna zapewnić ochronę deponentom o przeciętnym poziomie oszczędności		Ograniczenie pokusy nadużycia oraz sprawne przejście z systemu pełnej gwarancji na system o ograniczonej ochronie depozytów	Średni limit gwarancyjny	Początkowo przeciętny limit gwarancyjny (100 tys. EUR).
Źródło finansowania	Finansowanie ze składek płaconych przez banki	Znaczące ograniczenie wykorzystania środków od podatników i wsparcia publicznego – w przypadku kryzysu oparcie co do zasady na poborze dodatkowej składki od banków	Dostępność finansowania niezbędnego do zapewnienia sprawnej realizacji wypłat środków gwarantowanych, na podstawie składek od banków	Finansowanie systemu gwarancyjnego ze środków prywatnych	TAK

cd. tabeli 1

Cechy systemu gwarantowania depozytów	M. Iwanicz-Drozdowska (2005)	A. Demirgüç-Kunt i in. (2006)	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (2009)	A. Pawlikowski (2010)	SDGS (proponowany kształt)
Sposób obliczania składki	Uzależnienie składek od ryzyka	Przyjęcie odpowiedniego sposobu obliczania składki	Ograniczenie pokusy nadużycia	Wprowadzenie opłat odzwierciedlających poziom ryzyka banków	TAK
Działalność informacyjna i edukacyjna	Prowadzenie regularnej kampanii informacyjnej		Bieżące informowanie opinii publicznej o systemie i podnoszenie świadomości społecznej		TAK
Udział w procesie resolution		Udział DGS w procesie resolution	Ograniczenie pokusy nadużycia. Możliwość dochodzenia na drodze prawnej odszkodowania od podmiotów odpowiedzialnych za doprowadzenie do upadłości banku. Udział w procesie resolution i w korzyściach z windykacji z majątku likwidowanego banku		TAK/NIE (zależnie od wybranego modelu)
Zakres współpracy			Współpraca z instytucjami w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym w wymiarze transgranicznym		TAK (silna współpraca z SSM i SRM, a utworzenie SDGS może rozwiązywać problemy <i>home-host</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Pawlikowski, *Optymalny model...*, op. cit., s. 101–115; M. Iwanicz-Drozdowska, *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 445; A. Demirgüç-Kunt (i in.), *Deposit Insurance...*, op. cit., s. 21–22; BCBS, IADI, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, June 2009; R. Szymczak, *Podstawowe zasady efektywnego gwarantowania depozytów i metodyka oceny ich stosowania*, „Bezpieczny Bank” nr 1(43) 2011, BFG, Warszawa 2011, s. 34–52.

PODSUMOWANIE

Wnioski z funkcjonowania krajowych DGS w UE podczas globalnego kryzysu uzasadniają potrzebę powołania paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Odpowiadając na postawione we wprowadzeniu pytanie badawcze, do pożądanых cech SDGS można zaliczyć:

- ❖ sformalizowany system z określonymi celami, solidną podstawą prawną oraz niezbędnymi uprawnieniami;
- ❖ administracja systemu jest w pełni publiczna (z udziałem przedstawicieli krajowych DGS, instytucji europejskich, w tym SSM i SRM), a SDGS jest niezależny;
- ❖ funkcjonuje w formule co najmniej zaawansowany *paybox* lub *risk minimizer* (w przypadku połączenia z SRM, w tym udział w procesie *resolution*);
- ❖ zakres podmiotowy i przedmiotowy gwarancji sprzyjający ograniczeniu pokusy nadużycia;
- ❖ finansowanie mieszane, tj. podstawą jest antycykliczna składka *ex ante*, lecz z możliwością zbierania składki *ex post*;
- ❖ awaryjnym źródłem finansowania systemu byłby ESM, co wzmacniałoby wiarygodność SDGS;
- ❖ przy współpracy z krajowymi DGS zapewniona byłaby szybka wypłata, docelowo w coraz krótszym czasie (poniżej 20 dni);
- ❖ poziom gwarancji wynosiłby 100 tys. EUR (weryfikowany okresowo);
- ❖ podstawą potencjału finansowego byłby składki banków, które byłyby obliczane według ryzyka, jakie stwarzają dla systemu finansowego;
- ❖ SDGS wspierałby działania zmierzające do informowania społeczeństwa o zasadach gwarantowania depozytów i podnoszenia świadomości społecznej;
- ❖ współpraca z instytucjami w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, w tym w wymiarze transgranicznym.

O ile proponowany kształt SDGS spełnia znaczącą większość rekomendacji w tym zakresie (zarówno międzynarodowych instytucji, jak i ekspertów ze świata nauki), o tyle można wyróżnić obecnie istniejące bariery, które należałoby zniwelować, by móc osiągnąć analizowany stan, oraz czynniki sprzyjające jego osiągnięciu. Czynnikiem sprzyjającym ustanowieniu SDGS są: efektywne funkcjonowanie SSM, SRM, uchwalenie BRRD i Dyrektywy w sprawie DGS oraz ustalenie zasad wykorzystywania mechanizmu *bail-in*. Pozwoliłoby to na harmonizację krajowych DGS, stopniowe zacieśnianie współpracy między nimi, co byłoby lepszym, choć bardziej długotrwałym rozwiązaniem niż „skokowe” stworzenie paneuropejskiej instytucji. Istnienie efektywnie działających SSM i wiarygodnego SRM ograniczałoby potencjalnie większą pokusę nadużycia w przypadku SDGS niż funduszu krajowego. Skutecznie działające SSM i SRM można traktować jako warunki konieczne,

choć niewystarczające dla SDGS²⁴. Pożądane są również zmiany w traktatach, które nie tylko SDGS, ale i pozostałym filarom unii bankowej nadałyby solidną podstawę prawną. SDGS ewoluowałyby od funkcji *paybox* docelowo do *risk minimizer* i mogłyby potencjalnie połączyć się z SRM.

Obecnie brakuje również woli politycznej do wprowadzenia SDGS, gdyż byłby on postrzegany jako proces mutualizacji²⁵ odpowiedzialności za koszty kryzysów w krajach uczestniczących w unii bankowej. Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania zarówno narodowych systemów DGS, jak i sektorów bankowych, osiągnięcie kompromisu co do kształtu SDGS może być o wiele trudniejsze niż w przypadku SSM i SRM, właśnie ze względu na czynniki polityczne. SDGS ograniczałyby stopniowo możliwość zarządzania środkami funduszu zgromadzonymi na poziomie krajowym, co na aktualnym, niewielkim etapie integracji fiskalnej wydaje się trudne do zaakceptowania z perspektywy narodowej.

Z konstrukcją SDGS w proponowanym kształcie wiążą się również dylematy. Konstrukcja systemu gwarantowania depozytów musi uwzględniać odpowiednie proporcje między protekcją i regulacjami a dyscypliną rynkową²⁶. Pokusa nadużycia w SDGS będzie ograniczana, poprzez wyłączenie gwarantowania depozytów instytucji finansowych oraz obliczanie składki według ryzyka, z uwzględnieniem statusu SIFI i wpływu danej instytucji na ryzyko systemowe. SDGS stanowiłby kolejny filar unii bankowej i był publiczną instytucją, obowiązkową dla wszystkich banków z krajów w niej uczestniczących (m.in. poprzez obowiązkowy udział krajowych DGS w SDGS), co jest kluczowe dla spójności unii bankowej. SDGS musi być wiarygodny, co jest determinowane przez jego potencjał finansowy – wielkość funduszu, którym dysponuje (w tym natychmiastowej dostępności środków, szczególnie w okresie kryzysu), oraz możliwością dokapitalizowania przez ESM, gdy się on wyczerpie. Niezbędnym warunkiem wstępnym do skutecznego funkcjonowania SDGS jest, jak wspomniano, efektywnie działający SRM, który będzie ograniczał potrzebę wypłaty środków gwarantowanych przez SDGS, co będzie ważne szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania SDGS, gdy dopiero będzie gromadził niezbędny poziom funduszy, co będzie procesem długotrwałym²⁷. Za największą

²⁴ Skuteczny nadzór i regulacje ostrożnościowe (oprócz odpowiedniej konstrukcji DGS) są jednym z czynników zmniejszających pokusę nadużycia wśród banków, wynikającą m.in. z funkcjonowania samego DGS.

²⁵ Zgodnie z komunikatem KE z 17.12.2013 r., na obecnym etapie nie jest planowane utworzenie SDGS, a jedynie przyjęcie nowej Dyrektywy w sprawie DGS, która jednak poprzez obowiązek tworzenia funduszy *ex-ante* i umożliwienie dobrowolnego pożyczania środków między nimi mogłaby stanowić pierwszy, z analizowanych w artykule, etapów tworzenia SDGS. Por. EC, *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone*, MEMO, Brussels, 17 December 2013.

²⁶ A. Pawlikowski, *Optymalny model...*, *op. cit.*, s. 104.

²⁷ Długotrwały proces akumulacji środków funduszu, które będą niewspółmierne do wielkości największych banków w UE, może powodować pokusę nadużycia i podważyć założenie unii

barierę na drodze do budowy SDGS można uznać znaczące niedokapitalizowanie krajowych funduszy DGS i, co za tym idzie, istotne trudności w budowie wspólnego, paneuropejskiego funduszu.

Należy jednak zauważyć, że SDGS, jako kolejny filar unii bankowej, nie obejmowałby wszystkich krajów w UE (tylko należące do SSM i SRM), co stwarza potencjalnie ryzyko dalszego pogłębienia podziału jednolitego rynku i zaburzenia w poziomie konkurencji poszczególnych grup krajów w skali całej UE („w” i „poza” unią bankową).

Przy utworzeniu SDGS należy rozpatrywać jego działanie na tle podejmowanych już reform w zakresie regulacji i nadzoru nad systemem finansowym, szczególnie z uwzględnieniem FTT i składki na SRM, jako dodatkowych obciążeń finansowych dla banków²⁸. Ważne jest spójne osadzenie SDGS z istniejącym wówczas instytucjonalnym kształtem sieci bezpieczeństwa finansowego UE (m.in. specyfiką unii bankowej). Ze względu na kluczowe znaczenie sektora bankowego w UE, zasadne jest objęcie w pierwszej kolejności zakresem SDGS depozytów gromadzonych przez banki. Jednak ograniczenie zakresu podmiotowego SDGS tylko do banków, pomijając inne instytucje sektora finansowego i pozafinansowego, w dłuższym okresie może okazać się niewystarczające, gdyż sytuacja na rynku finansowym może zmienić się w najbliższych latach, na co wskazują informacje z rynku płatności bezgotówkowych i skali tzw. sfery *shadow banking*.

Bariery w dojściu do proponowanego stanu i dylematy związane z konstrukcją SDGS determinują przyszłe obszary badawcze (prowadzące potencjalnie do wyników możliwych do zastosowania w praktyce dla SDGS), do których można zaliczyć:

- ❖ sposób obliczania składki uwzględniającej „wkład” danego banku do ryzyka systemowego;
- ❖ kształt niezbędnych przepisów prawnych i zmian traktatowych, jako podstawy działania SDGS;
- ❖ pożądane relacje SDGS z innymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego, zarówno na szczeblu narodowych, jak i europejskim w unii bankowej (oraz poza nią);
- ❖ wpływ uczestnictwa w SDGS na stabilność finansową systemu bankowego i kondycję poszczególnych banków.

Słowa kluczowe: Unia bankowa, system gwarantowania depozytów, kryzys finansowy

bankowej, że stanowi ona skuteczny mechanizm zabezpieczający przed kryzysem. Por. J. Kolesnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, Vol. 11, nr 2 (42), Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2013, s. 106.

²⁸ Por. Ch. Van Nieuwenhuyze, M. D. Zachary, *The Belgian...*, *op. cit.*, s. 103.

Abstract

As the fragmented net of unharmonized national DGSs in the EU failed to contribute to financial stability at an EU-level during the financial crisis, creating a pan-European DGS seems to be a better solution. The author therefore proposes an optimal design of the third pillar of the banking union by analyzing the typical DGS features in the pan-European context. Effective functioning of the SSM and the SRM are key prerequisites for establishing a pan-European DGS successfully, based on gradual harmonization of national DGSs, along with pooling of funds. The design of a pan-European DGS should also fulfill international recommendations in this respect.

Key words: banking union, deposit guarantee scheme, financial crisis

Bibliografia

- BCBS, IADI, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, June 2009.
- Bisias D. (i in.), *A Survey of Systemic Risk Analytics*, Office of Financial Research No. 0001, U.S. Department of Treasury 2012.
- Demirgüç-Kunt A. (i in.), *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, World Bank Policy Research Working Paper 3969, World Bank 2006.
- EC, *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone*, MEMO, Brussels, 17 December 2013.
- IMF, *A Banking Union For The Euro Area: Technical Background Notes*, SDN/13/01, 13 February 2013.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, [w:] A. Csajbók, E. Gnan (red.), *The Future of Banking in CESEE after the Financial Crisis*, SUERF Study 2011/1, SUERF, Vienna 2011.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Perspektywy rozwoju systemów gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń praktycznych*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Koleśnik J., *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, Vol. 11, nr 2 (42), Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2013.
- Pawlikowski A., *Optymalny model gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 3(42), BFG, Warszawa 2010.

- Pawlikowski A., *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 2(27) 2005, BFG, Warszawa 2005.
- Pisani-Ferry J., Wolff G.B., *The fiscal implications of a banking union*, Policy Briefs Issue 2012/02, Bruegel 2012.
- Sapir A. (i in.), *A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission’s banking union proposals*, Reports of the Advisory Scientific Committee, October 2012.
- Schoenmaker D., Gros D., *A European Deposit Insurance and Resolution Fund. An Update*, DSF Policy Paper No. 26, Duisenberg School of Finance 2012.
- Smaga P., *Optymalny kształt pierwszego filaru unii bankowej*, „Ekonomista”, 2014.
- Szeląg K., *Recent Reforms of the Deposit Insurance System in the United States: Reasons, Results, and Recommendations for the European Union*, National Bank of Poland Working Paper No. 59, Warsaw 2009.
- Szymczak R., *Podstawowe zasady efektywnego gwarantowania depozytów i metodyka oceny ich stosowania*, „Bezpieczny Bank” nr 1(43) 2011, BFG, Warszawa 2011.
- Van Nieuwenhuyze Ch., Zachary M. D., *The Belgian deposit guarantee scheme in a European perspective*, Economic Review December 2010, National Bank of Belgium 2010.
- Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 1(34)/2007, BFG, Warszawa 2007.