

PANEUROPEJSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW – CZĘŚĆ I (WNIOSKI Z KRYZYSU)

WPROWADZENIE

Globalny kryzys finansowy obnażył wiele słabości w zakresie systemu regulacji i nadzoru w sieci bezpieczeństwa finansowego¹. Każda z instytucji ją tworzących stała się przed wyzwaniem skutecznego nie tylko zapobiegania, ale i zarządzania kryzysem o transgranicznym charakterze. Niedostatki w zakresie funkcjonowania instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego stanowią przesłankę do reformowania zasad jej funkcjonowania, podziału obowiązków oraz współpracy między jej elementami. Nadzór mikroostrożnościowy okazał się niewystarczający i powinien mu

* Paweł Smaga, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów 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.

¹ Syntetyczny opis instytucji ją tworzących zob. A. Dobrzańska, *Zmiany w modelach nadzoru mikroostrożnościowego w krajach Unii Europejskiej w następstwie kryzysu finansowego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 119, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012, s. 57–59. Z kolei wartościowa kompleksowa analiza roli DGS jako elementu sieci bezpieczeństwa finansowego, dylematów jego konstrukcji oraz możliwych modeli przedstawiona jest w B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 1(34)/2007, BFG, Warszawa 2007.

towarzyszyć nadzór makroostrożnościowy, zapobiegający i zarządzający ryzykiem systemowym. Działania rządu też były niewystarczające i poprzez dokapitalizowanie systemu bankowego prowadziły nie tylko do pogorszenia stanu finansów publicznych w wielu krajach UE, ale sprzyjały pokusie nadużycia wśród banków. Wiele z tych problemów było potęgowanych poprzez nieskoordynowane działania instytucji sieci bezpieczeństwa na szczeblu UE, gdy każdy z krajów dążył do utrzymania stabilności narodowego systemu finansowego. Koszty globalnego kryzysu okazały się bardzo wysokie² i, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia kolejnego kryzysu w przyszłości, zaczęto reformować przedkryzysową architekturę sieci bezpieczeństwa (zarówno na szczeblu krajowym jak i ponadnarodowym), w tym w zakresie funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów (ang. *deposit guarantee schemes* – DGS).

Najważniejszą próbą reformy sieci bezpieczeństwa finansowego w UE po kryzysie jest utworzenie unii bankowej. Oprócz scentralizowania na poziomie europejskim nadzoru mikroostrożnościowego oraz systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *resolution*) ma ona składać się również z jednolitego systemu gwarantowania depozytów (ang. *Single Deposit Guarantee Scheme* – SDGS). O ile pierwszy filar unii bankowej jest wprowadzany, a drugi dyskutowany, to trzeci wciąż znajduje się w fazie koncepcyjnej. Przedstawiona tu analiza jest kontynuacją badań nad kształtem unii bankowej, począwszy od oceny proponowanego kształtu jej pierwszego – nadzorczego – filaru³.

Niniejszy artykuł składa się z dwóch części. Mają one na celu pokazanie zasadności i możliwości utworzenia paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz zaprezentowanie optymalnego kształtu trzeciego filaru unii bankowej. Cele znajdują odzwierciedlenie w postawionych pytaniach badawczych, odpowiedź na które będzie przedstawiona kolejno dwóch artykułach:

W części I – czy w świetle doświadczeń z funkcjonowania DGS w UE w okresie kryzysu finansowego lepszym rozwiązaniem jest zachowanie stanu obecnego (sieć krajowych DGS) czy utworzenie paneuropejskiego systemu?

W części II – Jak powinien wyglądać optymalny SDGS i czy spełniałby on dotychczasowe rekomendacje w tym zakresie?

Metody badawcze obejmują metody badań jakościowych, tj. przegląd literatury i badań obcych. Po wprowadzeniu, przeanalizowano problemy związane z funkcjonowaniem poszczególnych DGS w krajach UE podczas kryzysu i wyciągnięto wniośki pod kątem przyjęcia rozwiązania paneuropejskiego. Następnie, przedstawione są (dotychczas znikome) działania na rzecz utworzenia paneuropejskiego systemu

² Koszty kryzysu mogą wynosić nawet kilkanaście do kilkudziesięciu procent PKB kraju. Więcej zob. L. Laeven, F. Valencia, *Systemic Banking Crises Database: An Update*, IMF Working Paper WP/12/163, IMF 2012, s. 15–22.

³ P. Smaga, *Optymalny kształt pierwszego filaru unii bankowej*, „*Ekonomista*” (w druku, 2014).

gwarantowania depozytów oraz modele paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Część I kończy podsumowanie, w którym zawarto odpowiedź na pierwsze pytanie badawcze.

1. W KIERUNKU POTRZEBY UTWORZENIA PANEUROPEJSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Trend tworzenia krajowych DGS na świecie przyspieszył do początku lat 80. XX w., czemu częściowo sprzyjały występujące kryzysy finansowe w latach 90. XX w. Od przełomu wieków XX i XXI można obserwować ewolucję sposobu funkcjonowania DGS na świecie. Coraz rzadziej oferowane są pełne gwarancje (ang. *blanket guarantees*), gdyż sprzyja to pokusie nadużycia wśród banków, w których depozyty są gwarantowane. Rozwijane są również funkcje DGS – od modelu *paybox* (zbierającego składki w celu wypłaty środków gwarantowanych), do modelu *risk minimizer*, w którym DGS dysponuje szerszym zakresem kompetencji pomocowych i regulacyjnych oraz jest odpowiedzialny za proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków⁴. W rozwoju europejskich instytucji gwarantujących depozyty można dotychczas wyróżnić trzy zasadnicze etapy⁵:

Etap I – trwający do 1986 r., gdy utworzono 8 DGS w krajach UE w reakcji głównie na problemy finansowe poszczególnych sektorów bankowych i dążenie do ich ustabilizowania. Kluczową rolę odgrywały potrzeby wewnętrzne.

Etap II – od 1986 r. do 2007 r. (początek kryzysu), w którym rosnącą rolę zaczęły odgrywać procesy integracji europejskiej w formie zaleceń oraz dyrektyw, wskazujących na potrzebę (lub wręcz obowiązek) utworzenia DGS w krajach UE. Kluczową rolę odgrywały czynniki zewnętrzne (dostosowywanie do międzynarodowych standardów).

⁴ Więcej na temat ewolucji roli DGS na świecie, porównań między krajowymi DGS i działań antykryzysowych w zakresie funkcjonowania DGS w FSB, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems – Peer Review Report*, 8 February 2012. Jedną z konkluzji badania wskazuje, że to działania w odpowiedzi na kryzys przyczyniły się do wzrostu harmonizacji zasad funkcjonowania DGS w poszczególnych krajach, wzrostu roli DGS w sieci bezpieczeństwa finansowego i kształtowania się konsensusu co do optymalnego modelu krajowego DGS. Obejmuje on ujednoczenie poziomu gwarancji, rezygnację z udziału własnego deponenta, usprawnienie procesu wypłaty środków gwarantowanych, wzrost świadomości deponentów, finansowanie *ex ante*, wzmocnienie wymiany informacji i koordynacji działań z pozostałymi instytucjami sieci bezpieczeństwa oraz ewolucję mandatów DGS (wzrost zaangażowania w proces *resolution*, ponad funkcję *pay box*).

⁵ Por. A. Stelmach, *Geneza i uwarunkowania tworzenia systemów ochrony depozytów*, [w:] J. Świdorska (red.), *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Difin, Warszawa 2012, s. 28–31. Początki i historię regulacji unijnych w zakresie systemów gwarantowania depozytów w ujęciu przeglądowym można znaleźć w H. Polijaniuk, *Państwa Unii Europejskiej – Rys historyczny i regulacje unijne*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005, s. 219–235.

Etap III – po 2007 r., gdy w odpowiedzi na kryzys funkcjonowanie DGS ulega reformom i harmonizacji. Nastąpiło ożywienie dyskusji nad utworzeniem paneuropejskiego systemu, co jest przedmiotem analiz w tym badaniu, a ewentualne utworzenie SDGS stanowiłoby potencjalnie początek etapu IV.

W UE sposób funkcjonowania DGS regulowała Dyrektywa 94/19/EC z 1994 r., która nakładała obowiązek utworzenia w kraju członkowskim m.in.⁶ jednego obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Pozostawiała ona dużą swobodę organizacji zasad działania krajowych DGS, co skutkowało znaczącą fragmentaryzacją poziomów gwarancji w poszczególnych krajach UE oraz ogólnym zróżnicowaniem zasad funkcjonowania krajowych DGS. Systemy gwarantowania depozytów można uznać obecnie za najmniej zharmonizowany element sieci bezpieczeństwa finansowego w UE. Dyrektywa nie była zmieniana aż do momentu globalnego kryzysu finansowego, który unaoczniał potrzebę weryfikacji dotychczasowych zasad funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów. Znaczne zróżnicowanie zasad, sposobów funkcjonowania i rozmiarów funduszy krajowych DGS oraz rozwój transgranicznych grup bankowych w UE sprawiają, że poszczególne krajowe DGS nie były w stanie poradzić sobie w przypadku upadłości europejskiego SIFI.

W następstwie turbulentnych wydarzeń na rynkach finansowych w 2008 r., wiele krajów (m.in. Belgia, Cypr, Grecja, Hiszpania, Portugalia) w sposób nieskoordynowany podnosiło poziom gwarancji, mając na celu zwiększenie zaufania do krajowego systemu finansowego. Mogło to jednak skutkować zaburzeniem zasad konkurencyjności na jednolitym rynku i wpłynąć na znaczne przepływy środków deponentów do krajów z wyższymi gwarancjami, ergo zwiększając ryzyko paniki bankowej w krajach, które tego limitu nie zwiększyły⁷. O ile z perspektywy czasu można zaryzykować ocenę, że ryzyka te się nie zmaterializowały, o tyle skokowe podniesienie poziomu gwarancji, któremu nie towarzyszy zwiększenie zasobów funduszu, nie mogło być postrzegane jako wiarygodne zabezpieczenie środków w systemie bankowym danego kraju⁸. Ponadto ogłoszenie braku górnego limitu gwarancji (np. Słowacja i Słowenia w okresie kryzysu) nie tylko pobudza pokusę nadużycia wśród banków, ale i potencjalnie wzmacnia „pętlę kryzysową” (między kondycją sektora

⁶ Zob. A. Stelmach, *Geneza i uwarunkowania...*, op. cit., s. 41–43.

⁷ 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, Warszawa 2009, s. 57–58.

⁸ Biorąc pod uwagę jedynie wysokość gwarancji, należy wskazać, że dla stabilności finansowej mają one jedynie znaczenie psychologiczne. Innymi słowy, od samego podniesienia gwarancji bezpieczeństwo deponentów się nie zwiększa. Musi temu towarzyszyć adekwatny wzrost potencjału finansowego instytucji gwarancyjnej. To dopiero zapewnia realność oferowanych gwarancji. Por. M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, Część Edukacyjna „Stabilność finansowa od a do z”, „Bank i Kredyt” 5/2011, s. 20.

bankowego a stanem finansów publicznych⁹), gdy rząd zobowiązuje się *explicite* do wsparcia DGS w przypadku kryzysu systemowego. W przypadku upadłości SIFI istotnie zmniejszają się możliwości pomocowe krajowego DGS, co zwiększa potrzebę dofinansowania ze strony rządu i *de facto* może wzmocnić „pętlę kryzysową”. Wiarygodność krajowego DGS zależy od wiarygodności rządu, który może go dokapitalizować. Jeśli finanse publiczne danego kraju znajdują się w słabej kondycji (np. Grecja, Hiszpania, Cypr), to podważane jest zaufanie do ewentualnej możliwości wsparcia krajowego DGS przez rząd, co może sprzyjać stopniowemu wycofywaniu depozytów.

Doświadczenia z kryzysu wskazują również, że o ile stosowanie udziału własnego deponenta (koasekuracji, ang. *co-insurance*) pierwotnie miało na celu ograniczenie pokusy nadużycia¹⁰, o tyle w ocenie deponentów stwarzało przekonanie o tym, że ich środki nie są w pełni bezpieczne, co w okresie kryzysu wzmocniało brak zaufania (może to stanowić argument za przyjęciem gwarancji bez udziału własnego deponenta). W czasie kryzysu okazało się też, że wiele krajowych DGS posiada niewystarczające zasoby w stosunku do potrzeb wynikających z upadłości banków.

Przesłanką do zmiany dotychczasowych zasad działania DGS jest również fakt, że dotychczas DGS w danym kraju gwarantuje depozyty nie tylko w krajowym systemie bankowym, ale również w oddziałach instytucji kredytowych (z kraju macierzystego) prowadzących działalność w innych krajach (goszczących). DGS z kraju goszczącego ma ograniczony dostęp do informacji z kraju macierzystego, a ponadto również uprawnienia nadzorcy w kraju goszczącym są ograniczone (zgodnie z zasadą nadzoru z kraju macierzystego w UE). W przypadku gdy oddział banku transgranicznego w kraju goszczącym (np. EŚiW) jest SIFI, to jego upadłość byłaby znaczącym obciążeniem dla DGS kraju macierzystego. Transgraniczny rozwój działalności bankowej w UE i zakładanie oddziałów prowadzi do obciążenia i zwiększenia zakresu obowiązywania gwarancji krajowego DGS, praktycznie bez możliwości ograniczenia tego zjawiska przez politykę DGS. Może to prowadzić do podwyższonego obciążenia DGS krajów macierzystych, niewspółmiernie do posiadanych zasobów krajowego funduszu¹¹. Również DGS w kraju goszczącym może

⁹ Więcej zob. P. Smaga, *Powiązania między sektorem bankowym a kryzysem zadłużeniowym w strefie euro*, „Bezpieczny Bank” nr 3 (48), BFG 2012.

¹⁰ Aby do minimum ograniczyć zjawisko pokusy nadużycia, przy konstruowaniu systemu gwarantowania depozytów zaleca się przyjęcie następujących rozwiązań: niezbyt wysoki limit gwarancyjny, zastosowanie koasekuracji, wyłączenie pewnych kategorii depozytów z zakresu gwarantowania, określanie składek według ryzyka oraz zastosowanie kompensacji przy wypłacie odszkodowania. Por. O. Szczepańska (i in.), *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, Materiały i Studia NBP nr 173, Warszawa 2004, s. 19.

¹¹ Potwierdza to studium przypadku Islandii. W kryzysie w 2008 r. Islandia odmówiła gwarantowania depozytów przyjętych w innych krajach przez zagraniczne placówki swoich banków, ze względu na słaby potencjał finansowy islandzkiego systemu gwarancyjnego, co było sprzeczne

nie być w stanie zapewnić gwarancji dla banku, który ma status SIFI, a jest to spółka zależna od matki – międzynarodowej grupy bankowej. Oznaczało to przenoszenie *implicite* odpowiedzialności na kraj goszczący (z kraju macierzystego), który jednak nie miał jednocześnie uprawnień nadzorczych. Nie jest również jasny podział kosztów (m.in. wypłaty środków gwarantowanych) między krajami w przypadku transgranicznego kryzysu, co może przedłużać proces wypłaty. Ponadto fakt, że nie wszystkie instytucje przyjmujące depozyty w danym kraju są objęte gwarancjami tego samego DGS, może być mylące i nieprzejrzyste dla deponentów, a tę dezinformację mogą wykorzystywać banki. Nadmierna fragmentacja krajowych DGS w przypadku kryzysu potencjalnie zwiększałaby ryzyko potrzeby wsparcia kapitałowego ze strony rządów.

Każdy z krajowych DGS może preferować rozwiązania korzystne tylko dla krajowego systemu bankowego, co może prowadzić do defektu koordynacji między nimi w skali UE. Taka sytuacja powodowałaby odpływ depozytów z banków w kraju z niższymi gwarancjami, potencjalnie zagrażając ich płynności, a w kraju z wyższymi powodować nagły napływ płynności. Między krajowymi DGS może wystąpić konkurencja prowadząca do zwiększania limitów gwarancji, mająca na celu sprzyjanie napływowi depozytów, lecz jednocześnie zwiększając pokusę nadużycia wśród banków. Byłoby to szczególnie niebezpieczne w okresie kryzysu¹². Może również wystąpić zjawisko negatywnej selekcji, gdy to DGS w krajach UE o względnie gorszej kondycji sektora bankowego będą te gwarancje zwiększać, co ostatecznie przełożyłoby się na wzrost ryzyka konieczności wypłaty środków gwarantowanych i/lub dokapitalizowania przez rząd. W kryzysie może również wystąpić arbitraż regulacyjny, gdy grupy bankowe będą skłonne przekształcać oddziały w spółki za-

z regulacjami UE. Wywołało to spór między Wielką Brytanią a Holandią. W tej sytuacji władze brytyjskie i holenderskie wypłaciły środki objęte gwarancjami klientom banków islandzkich ze swoich krajów, żądając jednocześnie zwrotu odpowiednich kwot od władz Islandii. Więcej zob. M. Iwanicz-Drozdowska, *Efekt zarażania – przypadek Islandii*, [w:] A. Walasik, J. Błach (red.), *Finanse publiczne i finanse przedsiębiorstw wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2010.

¹² Przykładowo, w październiku 2008 r. w Irlandii ogłoszono nieograniczone gwarancje sześciu największych banków, na co w Wielkiej Brytanii „odpowiedziano” podnosząc limit gwarancyjny z 35 tys. funtów do 50 tys. funtów, by zapobiec odpływowi depozytów do banków irlandzkich. Por. D. Singh, D. Walker, *The European Deposit Guarantee Directive: An Appraisal of the Reforms*, [w:] J.R. LaBrosse, R. Olivares-Caminal, D. Singh (red.), *Financial Crisis Management And Bank Resolution*, Lloyds Commercial Law Library, Routledge 2009, s. 170. Po analizie podobnych przypadków (na podstawie opisów na s. 169–170), można dojść do wniosku, że w okresie kryzysu dotyczącego transgranicznie działających banków, kraje UE byłyby skłonne ogłaszać nieograniczone gwarancje, by zyskać czas na restrukturyzację lub likwidację banków oraz nasilały się działania protekcyjnistyczne wobec krajowego systemu bankowego i deklaracje polityczne. Pojawiły się również problemy natury prawnej regulujące zasady postępowania z upadającymi bankami-córkami oraz wypłaty depozytów, a wprowadzenie MoU okazywało się nie być wystarczającym rozwiązaniem.

leżne, by skorzystać z wyższego poziomu gwarancji depozytów w kraju goszczącym, co jednak odbywało by się bez wcześniejszego uiszczania składek na jego fundusz. Główny wniosek z kryzysu to więc potrzeba skoordynowania działań w krajowych DGS oraz ich harmonizacji.

W następstwie rozwoju systemu finansowego i lekcji z kryzysu, KE w 2008 r. zaproponowała nowy kształt dyrektywy zmierzający do częściowego zharmonizowania zasad finansowania DGS w krajach UE i usprawnienia zasad ich działania. Wprowadzono m.in.¹³:

- ❖ stałe podnoszenie minimalnego poziomu limitu gwarancji (docelowo do 100 tys. euro);
- ❖ zaniechanie wykorzystywania koasekuracji;
- ❖ znaczne skrócenie okresu wypłaty środków gwarantowanych do 20 dni roboczych.

W 2009 r. uchwalono Dyrektywę 2009/14/EC (nowelizującą Dyrektywę 94/19/EC z 1994 r.) zawierającą wymienione tu zmiany, co miało na celu wzmocnienie DGS jako filaru architektury sieci bezpieczeństwa w UE, lecz nie była to kompleksowa reforma funkcjonowania DGS, a raczej szybka reakcja na gwałtowne wydarzenia na rynkach finansowych. Jednocześnie nie tylko „urealniała” poziom gwarancji do poziomu zakumulowanych oszczędności, ale i ograniczała zróżnicowanie poziomu gwarancji w poszczególnych krajach UE, z korzyścią dla rozwoju jednolitego rynku i równych zasad konkurencji.

W 2010 r. KE zaproponowała nowy kształt Dyrektywy ws. DGS, która przewiduje dalszą harmonizację zasad działania DGS¹⁴, w tym rozważa się pomysł utworzenia paneuropejskiego DGS, co jest wskazywane jako opcja preferowana przez KE. Nowy kształt Dyrektywy przewiduje m.in.:¹⁵ utrzymanie jednolitego poziomu gwarancji (100 tys. euro, co eliminuje wspomniane „konkurowanie” podnoszeniem poziomów gwarancji), ujednoczenie sposobu obliczania składki oraz zakresu przedmiotowego i przedmiotowego gwarancji (w tym brak możliwości wykluczenia banku z uczestnictwa w DGS), poddawanie DGS testom warunków skrajnych, oparcie

¹³ Por. D. Singh, D. Walker, *The European Deposit...*, *op. cit.*, s. 166.

¹⁴ Za harmonizacją krajowych DGS w UE opowiada się również MFW w swojej ocenie FSAP z 2013 r. oraz wskazuje na pilną potrzebę utworzenia mapy drogowej do budowy SDGS jako filaru unii bankowej. Por. IMF, *European Union – Financial System Stability Assessment*, 22 February 2013, s. 6 i 22.

¹⁵ Najwięcej kontrowersji wzbudziły następujące kwestie: wysokość opłat na rzecz DGS, jak i też przyszłych kosztów związanych ze stosowaniem dyrektywy nadmiernie obciążające banki, ujednoczenie poziomu gwarancji (odejście od kształtowania na różnym poziomie gwarancji depozytów w zależności od stopnia rozwoju gospodarczego danego państwa), sposób rozliczania się i podziału kosztów pomiędzy krajowymi DGS w przypadku kryzysu transgranicznego, trudności w skróceniu czasu wypłaty depozytów. Por. J. Beldowski, J. Kantorowicz, *Nowa propozycja harmonizacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej – uwagi na tle projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r.*, „Bezpieczny Bank” Nr 1(43) 2011, BFG, Warszawa 2011, s. 65–69.

finansowania głównie na zasadzie poboru składki *ex ante* i finansowania mieszane-
go, skrócenie okresu wypłaty środków gwarantowanych do 7 dni roboczych, okre-
ślenie minimalnego wskaźnika zabezpieczenia (ang. *coverage ratio*), ustanowienie
DGS kraju goszczącego agentem płatniczym dla systemu macierzystego, kalkula-
cję składki z uwzględnieniem ryzyka oraz inne działania upraszczające procedury
związane z wypłatą środków dla deponentów.

Projekt KE przewiduje stopniową harmonizację zasad działania krajowych DGS,
co może być postrzegane jako pierwszy krok do utworzenia SDGS, wzrost ochrony
konsumenta oraz wspierać integrację europejskiego rynku usług bankowych m.in.
poprzez zbliżanie warunków prowadzenia działalności przez banki w poszczegól-
nych krajach UE. Propozycja KE oznaczałaby więc *de facto* częściowe przejście od
zasady minimum harmonizacji (jak w Dyrektywie 94/19/EC z 1994 r.) w stronę
zasady maksimum harmonizacji. Niestety, od momentu opublikowania propozycji
KE postęp prac nad dyrektywą był ograniczony¹⁶.

Utworzenie SDGS rozwiązywałoby częściowo analizowane problemy, podobnie
ułatwiałoby sytuację z perspektywy deponentów – środki zarówno w oddziałach,
jak i w spółkach zależnych byłyby gwarantowane przez tę samą instytucję. Dys-
proporcja między zasobami funduszu (możliwościami faktycznego gwarantowania
depozytów) a rosnącą rolą SIFI może też stwarzać napięcia co do zasad i kolejności
splaty poszczególnych grup wierzycieli, co istotnie podważa zaufanie nie tylko do
DGS, ale i krajowego systemu bankowego. Przypadek Cypru na początku 2013 r.
unaoczniał te problemy, gdy pierwotnie planowane obciążenie „jednorazową opłatą
stabilnościową” ubezpieczonych depozytów przyczyniło się do załamania na gieł-
dzie i sprzyjało odpływowi depozytów z cypryjskiego systemu bankowego¹⁷. Już
sam pomysł, by obciążyć depozyty gwarantowane w upadających bankach (Bank
of Cyprus i Cyprus Popular Bank) podważa zaufanie do istoty funkcjonowania
DGS.

Analizowane problemy warunkują ścisłą współpracę i wymianę informacji mię-
dzy krajowymi DGS, szczególnie w przypadku potrzeby sprawnej wypłaty środków
gwarantowanych w okresie transgranicznego kryzysu. Działania te potencjalnie
lepiej koordynowałaby zcentralizowana instytucja. SDGS stanowiłby kolejny krok
w stronę integracji europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego (przeniesienie

¹⁶ Rada wypracowała tzw. ogólne podejście 17 czerwca 2011 r., PE przyjął rezolucję ustawodawczą
w tej sprawie 16 lutego 2012 r., lecz od tego czasu zawieszono negocjacje, głównie ze względu na
to, że kształt Dyrektywy ws. DGS zależy od diskutowanego ostatecznego kształtu (ang.) *Bank
Recovery and Resolution Directive – BRRD*.

¹⁷ Stopniowy odpływ depozytów z cypryjskiego sektora bankowego można obserwować od połowy
2012 r., a proces ten zintensyfikował się od początku 2013 r. Jednak nie zmaterializowały się
obawy, że „kryzys zaufania” przeniesie się na sektory bankowe innych krajów UE. Mogło to
wynikać z działań płynnościowych EBC oraz z tego, że rynki potencjalnie postrzegały kryzys
na Cyprze, a przede wszystkim i sposób jego rozwiązywania, jako sytuację wyjątkową.

kompetencji z poziomu narodowego na europejski), współmiernie do stopnia integracji systemów i rynków finansowych w UE. W świetle swobody przepływu kapitału na jednolitym rynku UE, doświadczeń z kryzysu finansowego oraz wpływu podejmowanych działań regulacyjnych w jednym kraju UE, na stabilność finansową w innym, zdaniem R. Ayadi'ego i R.M. Lastry¹⁸, uzasadniony jest wzrost stopnia harmonizacji krajowych DGS i potencjalnie przyjęcie paneuropejskiego rozwiązania.

Dyrektywa 2009/14/EC umożliwia dobrowolne pożyczanie środków funduszu DGS ze środków funduszu z innego kraju członkowskiego, co może stanowić pierwszy krok w kierunku budowy SDGS. Jednak nawet połączone zasoby wszystkich krajowych DGS w UE byłyby zbyt niskie, aby stanowić efektywne zabezpieczenie na wypadek kryzysu systemowego, szczególnie w świetle rosnących przed kryzysem rozmiarów i koncentracji sektora bankowego w krajach UE oraz braku efektywnie działającego mechanizmu *resolution*. Wydaje się również, że obecnie częściowo ograniczone są również przeszkody w utworzeniu funduszu działającego transgranicznie i obejmującego banki ważne systemowo, określone przez M. Iwanicz-Drozdowską¹⁹ w początkowej fazie kryzysu w 2008 r. Upadłości transgranicznie działających instytucji (m.in. Lehmann Brothers, Fortis, Dexia) unaoczniły, że nie jest to mało prawdopodobne. Jednak mimo to wciąż aktualny jest argument o potrzebie woli politycznej i o odbieraniu utworzenia SDGS przez krajowe DGS jako ingerencji w ich kompetencje.

2. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA NA RZECZ UTWORZENIA PANEUROPEJSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Do celów utworzenia unii bankowej można zaliczyć²⁰:

- ❖ ograniczenie wzajemnie wzmacniających się powiązań między kondycją sektora bankowego i sektora finansów publicznych („pętla kryzysowa”), głównie w krajach (peryferyjnych) strefy euro;
- ❖ ograniczenie ryzyka systemowego, które było niedoszacowywane przed kryzysem – rozwój sytuacji w systemie finansowym danego kraju strefy euro doprowadzi do zagrożeń dla rozwoju gospodarczego i zaburzenia stabilności całej strefy euro;

¹⁸ Por. R. Ayadi, R.M. Lastra, *Proposals for reforming deposit guarantee schemes in Europe*, „Journal of Banking Regulation” Vol. 11.3, Macmillan Publishers Ltd. 2010, s. 217–218.

¹⁹ Por. M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 136.

²⁰ Por. P. Smaga, *Optymalny kształt...*, *op. cit.*

- ❖ ograniczenie ryzyka dezintegracji rynków finansowych pogarszającego sytuację na jednolitym rynku usług finansowych i malejący jego wpływ na ożywienie gospodarcze;
- ❖ pogłębianie integracji rynku wewnętrznego poprzez stworzenie jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych (ang. *single rulebook*) oraz ujednoczenie praktyk nadzorczych;
- ❖ poprawę stopnia integracji systemu nadzoru nad rynkiem finansowym, wspólnie do integracji transgranicznej rynku finansowego w UE oraz zmniejszenie błędów nadzorów krajowych (poprawa jakości nadzoru ostrożnościowego).

W trakcie kryzysu finansowego dyskusja nad utworzeniem paneuropejskiego DGS odżyła. KE przeprowadziła konsultacje²¹ dotyczące przeglądu Dyrektywy 94/19/EC, gdzie pytania 18–20 dotyczyły zasadności jego utworzenia. Zdania respondentów były podzielone. Z jednej strony uważano, że paneuropejski DGS stanowiłby efektywniejsze rozwiązanie niż obecna zfragmentaryzowana sieć krajowych DGS, wzmacniałby zaufanie deponentów i sprzyjał rozwojowi jednolitego rynku usług finansowych m.in. poprzez zapewnienie równych zasad konkurencji i zmniejszenie kosztów administracyjnych. Jak słusznie zauważono, warunkiem budowy paneuropejskiego DGS jest ustalenie przejrzystych zasad podziału obciążeń między krajami członkowskimi. W przypadku utworzenia pierwszego filaru unii bankowej (ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM) mogą również zniknąć obawy części respondentów, że różnice w jakości krajowego nadzoru ostrożnościowego powodowałyby pokusę nadużycia. Zdania były podzielone, czy paneuropejski DGS miałby stanowić jedną instytucję, czy być efektem współpracy sieci krajowych DGS. Większość opowiedziała się za objęciem wszystkich banków paneuropejskim DGS, podobnie jak pozostawieniem jego uprawnień w zakresie *resolution* na poziomie krajowym.

Dotychczas podkreślano, że o ile konieczne jest sprawne utworzenie pierwszego (SSM) i drugiego filaru (ang. *Single Resolution Mechanism* – SRM) unii bankowej, o tyle utworzenie jej trzeciego filaru (SDGS) może być odroczone i nie jest konieczne w krótkim okresie²². Konkluzje z Raportu de Larosière (rekomendacja 14)²³ wskazywały na potrzebę większej harmonizacji krajowych DGS, m.in. poprzez ujednoczenie poziomu gwarancji, oparcie na finansowaniu *ex ante* (przy umożliwieniu wsparcia fiskalnego), choć nie rekomendowały stworzenia SDGS. Również

²¹ KE, *Consultation Document: Review of Directive 94/19/EC on Deposit-Guarantee Schemes (DGS)*, 2009.

²² Takie stanowisko podkreślają zwłaszcza przedstawiciele EBC i Bundesbanku. Por. V. Constâncio, *Establishment of the Single Supervisory Mechanism; the first pillar of the Banking Union*, speech at 11th Annual European Financial Services Conference, Brussels, 31 January 2013 oraz S. Lautenschläger, *From Supervision to Resolution: A German Perspective*, speech at the Institute of International and European Affairs, Dublin, 25 June 2013.

²³ The de Larosière Group, *Report*, Brussels, 25 February 2009, s. 36.

M. Iwanicz-Drozdowska²⁴ podkreślała, że poza paneuropejską instytucją nadzorczą niezbędne byłoby powołanie paneuropejskiej instytucji gwarancyjnej. Powinna ona mieć charakter zintegrowany ze względu na skalę integracji międzysektorowej oraz fakt, że zdecydowana większość instytucji ponadnarodowych spełnia kryteria uznania za konglomerat finansowy. Kluczowy byłby zakres kompetencji tej instytucji oraz jej potencjał finansowy. Jednak otwarte pozostaje przyjęcie przez nią modelu *paybox* lub *risk minimizer*, a finansowanie powinno odbywać się na zasadzie kumulowania środków finansowych (ze składek korygowanych o ryzyko) otrzymanych od członków systemu, z jednoczesnym zapewnieniem dostępu do finansowania awaryjnego. PE w swojej rezolucji z 20 listopada 2012 r.²⁵ zaznacza, że ze względu na długoterminowy cel jednolitego europejskiego systemu gwarancji depozytów, jednako i rygorystyczne wymogi powinny mieć zastosowanie do wszystkich systemów gwarancji depozytów w UE, aby uzyskać taką samą wszechstronną ochronę i taką samą stabilność systemów gwarancji depozytów i zapewnić równe warunki działania. PE podkreśla, że po utworzeniu SSM i SRM należy zbadać opcje, w ramach których możliwe będzie stworzenie jednolitego europejskiego systemu gwarancji depozytów z funkcjonującymi systemami gwarancji depozytów dysponującymi odpowiednimi poziomami finansowania. Mechanizmy gwarancji depozytów powinny mieć mocny potencjał finansowy, oparty przede wszystkim na finansowaniu przez składkę *ex ante* od banków skorygowaną o ryzyko.

H. van Rompuy²⁶ w swoim raporcie zaznaczał, że może się to odbyć poprzez harmonizację krajowych rozwiązań w zakresie DGS, w kontraście do centralizacji uprawnień w jednej instytucji (jak w przypadku SSM i SRM). Sprawnie działające krajowe DGS w każdym kraju UE mogłyby ograniczać efekt zarażania i zjawisko „ucieczki depozytów” (ang. *deposit flight*) między krajami UE, co w sumie miało by się przekładać na zapewnienie wysokiego poziomu gwarantowania depozytów w UE. Można podejrzewać, że SDGS byłyby w stanie efektywniej zapobiegać zjawisku „ucieczki depozytów”, które powodowałyby nieefektywną alokację kapitału w UE oraz wzrost zagrożenia paniką bankową w krajach dotkniętych odpływem depozytów. Jednak należy mieć na uwadze, że odpływ depozytów warunkowany jest również kondycją finansów publicznych i sytuacją gospodarczą w danym kraju, co np. poprzez spadek wartości obligacji rządowych może przekładać się na pogorszenie kondycji banków i warunkować odpływ depozytów. Samo utworzenie i efektywne funkcjonowanie SDGS mogłoby więc częściowo ograniczyć jedną z przyczyn tego zjawiska.

²⁴ Por. M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku...*, *op. cit.*, s. 200–201.

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”.

²⁶ H. Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012, s. 6 i 8.

3. MODELE PANEUROPEJSKIEGO SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

W literaturze można znaleźć kilka modeli organizacji paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. K. Szela²⁷ proponuje podejście ewolucyjne, tj.: 1) pełna harmonizacja zasad finansowania funduszy w krajach UE, 2) istotny wzrost współpracy transgranicznej między krajowymi DGS, 3) ustanowienie SDGS dla wszystkich krajów UE. Z kolei J. Pisani-Ferry (i in.)²⁸ przedstawiają trzy alternatywne opcje. Pierwsza przewiduje częściowe wsparcie krajowych DGS przez paneuropejski fundusz i władzę krajową w przypadku wyczerpania funduszy. W drugiej, paneuropejski fundusz byłby finansowany ze składek rządów krajowych i w pełni wspierał krajowy DGS w przypadku wyczerpania jego funduszy. Trzecia opcja przewiduje pełną centralizację funkcji gwarantowania na poziomie europejskim w jednej instytucji. Również R. Ayadi i R.M. Lastra²⁹ rekomendują wybór jednej z trzech opcji: stworzenie paneuropejskiego DGS współistniejącego z krajowymi DGS, pełne zastąpienie przez niego krajowych DGS lub sieć powiązanych krajowych DGS. E. Srejber³⁰ jako jedno z rozwiązań transgranicznego kryzysu w UE uznaje za zasadne stworzenie funduszu gwarantowania depozytów dla największych banków transgranicznych, na model FDIC. Byłby on lepiej zdywersyfikowany niż fundusze narodowe, co umożliwiłoby mu pobieranie niższych opłat lub utrzymywanie większego i lepiej dostosowanego do ryzyka marginesu bezpieczeństwa. Dla jego skuteczności ważną byłaby możliwość zaciągnięcia pożyczki na rynku kapitałowym, przy gwarancji wsparcia krajów UE. Podobnie jak E. Srejber, lecz uwzględniając otoczenie tworzącej się unii bankowej, J. Koleśnik³¹ uważa, że najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie modelu krajowo-unijnego, w którym jedynie depozyty zgromadzone w bankach najważniejszych systemowo z punktu widzenia całej wspólnoty byłyby objęte systemem gwarantowania depozytów szczebla unijnego, a depozyty zgromadzone w pozostałych bankach podlegałyby w dalszym ciągu ochronie systemów krajowych. Jednak wydaje się, że dla spójności unii bankowej i zachowania równych zasad konkurencji wewnątrz unii bankowej, pod SDGS powinny podlegać nie tylko banki systemowo istotne, nadzorowane bezpośrednio

²⁷ Por. K. Szela, *Recent Reforms...*, *op. cit.*, s. 84.

²⁸ Por. J. Pisani-Ferry (i in.), *What kind of European banking union?*, Issue 2012/12, Bruegel 2012, s. 13–14.

²⁹ Por. R. Ayadi, R.M. Lastra, *Proposals for reforming...*, *op. cit.*, s. 220.

³⁰ Por. E. Srejber, *Czy jesteśmy gotowi poradzić sobie z kryzysem bankowości transgranicznej w Europie?*, [w:] L. Pawłowicz (red.), *Polska wobec integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej*, „Transformacja Gospodarki” Nr 112, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006, s. 21–22.

³¹ J. Koleśnik, *Pożądaný kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013, s. 93–94.

przez EBC, ale wszystkie banki z krajów należących do unii bankowej. Powołanie SDGS tylko dla dużych (transgranicznych/SIFI) banków stwarza zagrożenie – paradoksalnie – utwierdzania ich w szczególnej pozycji TBTF, w przeciwieństwie do „mniejszych” banków podlegających „tylko” pod krajowy DGS, w ocenie inwestorów potencjalnie mniej znaczący niż SDGS. W ujęciu globalnym ciekawe podejście proponuje J. Szambelańczyk³², określając możliwe fazy integracji i centralizacji systemów gwarantowania depozytów. Pierwsza to integracja systemów w ramach zintegrowanych rynków narodowych, druga to integracja DGS na rynkach bliskich terytorialnie lub powiązanych znacznymi przepływami finansowymi, a trzecia to integracja w skali ponadregionalnej. Ostateczna, choć mało prawdopodobna faza, przewiduje powołanie gwaranta globalnego.

Przedstawione pomysły stanowią inspirację co do kształtu SDGS, lecz w literaturze można zaobserwować brak konsensusu co do kształtu paneuropejskiego DGS oraz konkretnej, bardziej kompleksowej propozycji SDGS, osadzonej w otoczeniu instytucjonalnym UE (np. wraz z analizą porównawczą różnych wariantów).

Zdaniem autora, budowa trzeciego filaru unii bankowej może przebiegać kolejno według trzech etapów (por. rysunek 1):

- 1) **częściowe zharmonizowanie krajowych DGS** (w tym ostateczne przyjęcie Dyrektywy ws. DGS i BRRD) i wzrost powiązań między nimi³³;
- 2) **współistnienie sieci krajowych DGS i SDGS** (do czasu uzbierania przez niego wystarczających zasobów);
- 3) **pełna integracja krajowych DGS i przekształcenie ich w „oddziały” paneuropejskiego SDGS.**

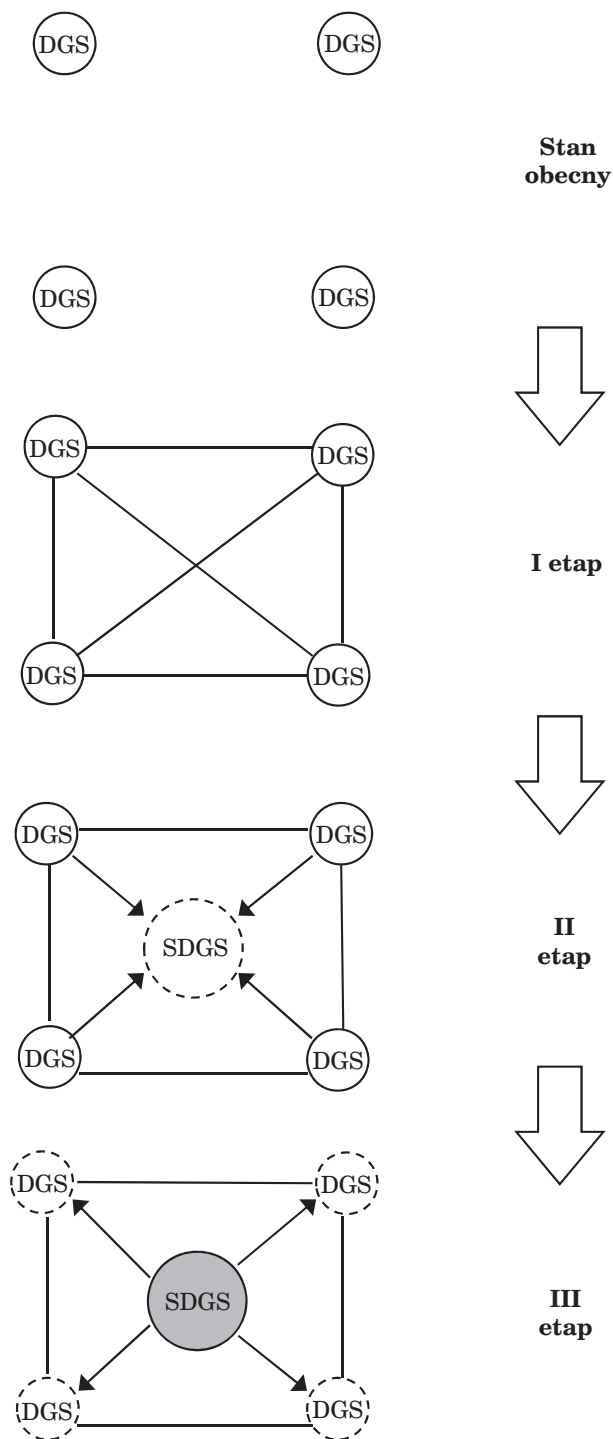
Krajowe DGS (z krajów uczestniczących w unii bankowej) stanowiłyby „pierwszą linię obrony” przed kryzysem na skalę krajowego systemu finansowego, a w przypadku wyczerpania środków i kryzysu systemowego otrzymywałyby wsparcie od SDGS. Takie rozwiązanie potencjalnie mogłoby ograniczyć efekt zarażania między krajami UE. Współpraca krajowych DGS mogłaby stopniowo rosnać m.in. również w zakresie ich kompetencji pomocowych. Zasoby krajowego DGS nie wystarczą do wypłaty środków gwarantowanych w przypadku upadłości SIFI i transgranicznej grupy bankowej lub jej istotniej części, a samo zharmonizowanie zasad ich działania wydaje się niewystarczające aby zapobiec efektowi zarażania i zjawisku „ucieczki depozytów”. Niezbędne jest umożliwienie swobodnego transferu środków między funduszami krajowymi, aby środki mogły być wykorzystane tam, gdzie

³² Por. J. Szambelańczyk, *Przyszłość polskiego systemu gwarantowania depozytów w warunkach integracji i globalizacji*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005, s. 468.

³³ Przykładowo poprzez wzajemną wymianę informacji, pożyczanie zasobów krajowych funduszy w coraz większej skali, ściślejszą integrację „regionalną” DGS w krajach goszczących.

system bankowy jest najbardziej zagrożony. Z kolei transfer środków z krajowego DGS może osłabiać zaufanie do systemu bankowego w tym kraju.

Rysunek 1. Etapy budowy paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów



Źródło: opracowanie własne.

Utworzenie SDGS jest niezbędne, gdyż przy dużej swobodzie we wzajemnym pożyczaniu środków przez krajowe DGS i występowaniu tego zjawiska na dużą skalę, w przypadku kryzysu systemowego mogłoby to – paradoksalnie – sprzyjać efektowi zarażania. Taka sytuacja mogłaby zaistnieć, gdy pożyczające DGS w późniejszej fazie kryzysu same potrzebowałyby środków, a inne DGS nie byłyby skłonne pożyczać. W skali całego systemu fragmentarycznych i bilateralnych pożyczek mogłoby to nie być rozwiązaniem optymalnym.

Gdyby do wypłaty środków gwarantowanych nie wystarczały zasoby krajowego DGS, mógłby on skorzystać z zasobów SGDS, który byłby finansowany częściowo z banków, jak i z części zasobów krajowych DGS. Umożliwienie przekazywania części środków z krajowego DGS do SDGS byłoby lepszym rozwiązaniem niż dobrowolne pożyczki między krajowymi DGS z dwóch powodów. Po pierwsze, nie tworzyłoby się nierównych warunków konkurencji i podstaw do arbitrażu regulacyjnego pomiędzy krajami, w których DGS byłyby skłonne sobie pożyczać, a w których nie. Ponadto defekt koordynacji i „naturalna” skłonność krajowego DGS do niepożyczania środków i brak zaufania (w obawie, że sam będzie ich w okresie kryzysu potrzebował) mogą czynić to rozwiązanie nieefektywnym. Po drugie, pożyczanie środków przez wszystkie krajowe DGS tylko jednemu podmiotowi – SDGS, który ponadto może służyć im wsparciem w przypadku wyczerpania krajowych środków, może w większym stopniu skłaniać je do budowy SDGS. Pożyczony SDGS środki mogłyby stanowić załączek jego funduszu.

Alternatywnym rozwiązaniem dla zintegrowanego systemu gwarantowania depozytów na szczeblu UE mogłaby być koncepcja regwaranta prezentowana przez J. Koleśnika³⁴. Zgodnie z nią w przypadku wyczerpania funduszy przez krajowy DGS, wsparcia udzielałby SDGS, stanowiąc swoisty system gwarantowania depozytów dla krajowego DGS. Ponadnarodowe ujednoczenie zasad funkcjonowania i finansowania DGS umożliwiłoby powołanie transgranicznego systemu i koncepcja instytucji regwarancyjnej mogłaby być rozpatrywana jako rozwiązanie przejściowe – w przypadku powyższego modelu autorskiego – w drugiej fazie budowy SDGS.

Utworzeniu SDGS powinno towarzyszyć jednoczesne przekazywanie zarówno uprawnień, jak i odpowiedzialności krajowych DGS. Proces ten powinien intensyfikować się w miarę osiągania kolejnych etapów budowy SDGS. Można założyć, że będzie to proces długoletni, nie tylko w związku z potrzebą wcześniejszego ustanowienia efektywnie działających pozostałych filarów unii bankowej, ale i zbierania przez SDGS odpowiedniej wielkości zasobów. Dla skutecznego działania całej unii

³⁴ Por. J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 239–240. Podobną koncepcję przedstawia D. Gros, tj. utworzenie Europejskiego Funduszu Regwarancyjnego, który zbierałby składki od krajowych DGS i wypłacał środki gwarantowane w przypadku kiedy straty krajowego DGS przekraczałyby określony poziom. Por. D. Gros, *Principles of a Two-Tier European Deposit (Re-)Insurance System*, CEPS Policy Brief No. 287, 17 April 2013.

bankowej zasadne jest, aby okres, w którym uprawnienia są centralizowane na szczeblu europejskim, a koszty ponoszone na poziomie narodowym, był jak najkrótszy. Utworzenie SDGS, oprócz SSM i SRM, pozwoliłoby w większym stopniu przełamać trylemat stabilności finansowej autorstwa D. Schoenmakera³⁵, nie jest bowiem możliwe osiągnięcie jednocześnie więcej niż dwóch z trzech elementów: stabilny system finansowy, zintegrowany system finansowy, odpowiedzialność władz krajowych za stabilność finansową. Gdy funkcje zarówno nadzorcze, *resolution*, jak i gwarancji depozytów zostaną przeniesione na szczebel europejski, to teoretycznie, przy rozwoju transgranicznej działalności instytucji finansowych w UE, powinno to się w lepszym stopniu przekładać na stabilność finansową w UE, niż obecne rozwiązania na poziomie krajowym. Przyjęcie paneuropejskiego rozwiązania może również przynieść korzyść w postaci, z natury rzeczy, rozwiązania problemu³⁶ obejmowania krajowym DGS oddziałów banków zagranicznych, funkcjonujących na rynku krajowym.

Przed wprowadzeniem SDGS (czy nawet znaczącej harmonizacji krajowych DGS) ważne jest dokonanie przeglądu jakości aktywów w bilansach banków europejskich oraz zidentyfikowanie potencjalnych strat oraz zapotrzebowania na kapitał (ma to nastąpić od przełomu 2013/2014 r.). Jak podkreślają C.M. Buch i B. Weigert³⁷, w przeciwnym wypadku wprowadzenie SDGS oznaczałoby wprowadzenie systemu zabezpieczającego przed ryzykiem, gdzie zdarzenie ubezpieczeniowe już wystąpiło, co znacząco zwiększyłoby pokusę nadużycia wśród banków.

Ponadto, skoro limit gwarancji jest ustalony w euro (100 tys.), to dla krajów UE spoza strefy euro, szczególnie z EŚiW, w okresie kryzysu istnieje ryzyko znacznej deprecjacji waluty krajowej, co drastycznie zwiększałoby obciążenie krajowych DGS w sytuacji potrzeby wypłaty depozytów w kryzysie systemowym. Ponadto powodowałoby to szybkie uszczuplenie zasobów funduszu i konieczność jego uzupełnienia, co miałyby negatywne skutki zarówno dla banków (efekt procykliczny), jak i rządów (wzmocnienie wspomnianej „pętli kryzysowej”). Do zalet harmonizacji można też zaliczyć zrównanie warunków działania banków w poszczególnych krajach UE, co sprzyja konkurencyjności i rozwojowi rynku wewnętrznego.

Połączony system krajowych DGS nie jest więc rozwiązaniem optymalnym, a co najmniej potencjalnie nieskutecznym, aby przyczynić się do realizacji celów postawionych przed unią bankową.

³⁵ Wraz z postępującą integracją rynku finansowego i rozwojem działalności transgranicznej, krajowa polityka na rzecz stabilności finansowej staje się coraz mniej efektywna. Por. D. Schoemaker, *The Financial Trilemma*, „Duisenberg School of Finance – Tinbergen Institute Discussion Papers”, No. TI 11-019 / DSF, Amsterdam 2011, s. 7.

³⁶ Więcej J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu...*, *op. cit.*, s. 229–232.

³⁷ Por. C.M. Buch, B. Weigert, *Legacy problems in transition to a banking union*, [w:] T. Beck (red.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London 2012, s. 26.

PODSUMOWANIE

Jak wynika z powyższej analizy, proces tworzenia SDGS będzie zapewne długotrwały, a jego kształt zależny od aktualnych uwarunkowań regulacyjno-instytucjonalnych sieci bezpieczeństwa finansowego w UE.

Odpowiadając na pytanie badawcze, można stwierdzić, że doświadczenia z funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów w UE w okresie globalnego kryzysu finansowego wskazują, iż potencjalnie lepszym rozwiązaniem jest utworzenie paneuropejskiego systemu. Optymalnie skonstruowany SDGS ma potencjał do rozwiązania wielu problemów wynikających z obecnej, w niewielkim stopniu zharmonizowanej sieci krajowych DGS. Syntetyczne podsumowanie przeprowadzonej tu analizy przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Sieć krajowych DGS a SDGS – porównanie

Potencjalnie korzyści z danego rozwiązania	Sieć krajowych DGS (stan obecny)	SDGS (stan optymalny)
Rozwiązanie problemu relacji <i>home-host</i> i uwzględnienie transgranicznych efektów upadłości banku	–	+
Ujednolicenie zasad konkurencji między bankami (ograniczenie arbitrażu regulacyjnego)	–	+
Brak ryzyka nieskoordynowanego podnoszenia poziomu gwarancji przez państwa UE	–	+
Uwzględnienie ryzyka w kalkulacji składki	–/+	+
Pobór składki <i>ex ante</i>	–/+	+
Dostępność wiarygodnego wsparcia kapitałowego DGS w przypadku kryzysu	–/+	+ (ESM)
Zdolność do wypłaty środków w przypadku upadłości transgranicznej grupy bankowej/kryzysu systemowego	–	+
Jednoczesne przeniesienie uprawnień sieci bezpieczeństwa finansowego i odpowiedzialności za stabilność finansową na szczebel UE w unii bankowej	–	+
Współpraca i integracja systemów gwarantowania depozytów w UE (brak fragmentaryzacji)	–	+
Niskie koszty operacyjne i administracyjne	–	–/+

Legenda: –/+ oznaczają odpowiednio: brak wskazanej korzyści lub jej wystąpienie.

Źródło: opracowanie własne.

Można wskazać wiele potencjalnych korzyści z utworzenia SDGS. Główna перевага rozwiązania w postaci SDGS nad krajowym DGS (czy siecią krajowych DGS) to potencjalnie możliwość wypłaty depozytów w przypadku kryzysu systemowego na skalę UE oraz upadłości transgranicznie działającego banku/grupy (m.in. ułatwianie procesu współpracy między stronami upadłości) i ograniczenie zagrożenia zjawiskiem „ucieczki depozytów” między krajami UE, z czym nie jest w stanie poradzić sobie każdy krajowy DGS z osobna (m.in. ze względu na defekt koordynacji, brak wystarczających środków w stosunku do koncentracji i rozmiarów krajowego systemu bankowego oraz przesłanek do współpracy).

Rozwiązanie ww. problemów możliwe jest jednak dopiero gdy paneuropejski fundusz będzie dysponował odpowiedniej wielkości zasobami, co jednak ze względu na znaczące niedokapitalizowanie krajowych funduszy DGS będzie nie tylko trudnym, ale i długotrwałym procesem. SDGS powinien docelowo dysponować funduszem o większej zasobności niż krajowe DGS, a przez to (bardziej niż krajowy DGS) minimalizować konieczność sięgnięcia do środków podatników. SDGS mógłby więc potencjalnie rozwiązywać wspomniany na początku problem relacji *home-host* oraz (po osiągnięciu swojego docelowego poziomu zasobów w dłuższym okresie) być w stanie wypłacić środki w przypadku upadłości SIFI. Zapewnione byłyby równe warunki konkurencji dla wszystkich banków uczestniczących w unii bankowej oraz niwelowałyby to problem arbitrażu regulacyjnego banków wynikający z fragmentaryzacji krajowych DGS oraz łagodziło zagrożenie efektem zarażania. SDGS wraz z krajowymi DGS będzie tworzył wspólny, spójny system, zbudowany na jednolitych zasadach, co będzie wspierało zaufanie do systemów bankowych krajów należących do unii bankowej (zmniejszanie ryzyka paniki bankowej na skalę europejską). W dłuższym okresie będzie też pozytywnie oddziaływać na ich integrację, rozwój jednolitego rynku oraz drożność kanału transmisji impulsów jednolitej polityki pieniężnej EBC. Z perspektywy deponentów nie tylko byłaby wzmocniona ochrona ich depozytów, ale nie byłoby już problemu gwarantowania depozytów przez różne instytucje, zależnie, czy byłby to odział czy spółka-córka. Ponadto, krajowy DGS (jako zintegrowana „odnoga” SDGS) służyłby jako jeden punkt kontaktowy do całego systemu (ułatwienie również dla nadzorców). SDGS po potencjalnym połączeniu z SRM zapewniałby też jednolite zasady postępowania z upadającym bankiem, niezależnie od kraju unii bankowej, w której prowadziłby działalność. Odpowiednio skonstruowany SDGS będzie w stanie również spełniać podstawowe przesłanki tworzenia DGS, tj. przyczyniać się do stabilności finansowej w unii bankowej i zapewniać ochronę deponentom.

W części II, uwzględniając powyższe wnioski z kryzysu, przedstawiona zostanie autorska propozycja kształtu optymalnego SDGS na tle typowych cech DGS oraz rola SDGS jako trzeciego filaru unii bankowej.

Abstract

In the paper the author analyzes the functioning of deposit guarantee schemes in EU countries during the financial crisis. It turns out that the hitherto fragmented net of unharmonized national DGSs has many flaws and has resulted in suboptimal, uncoordinated cooperation during the crisis. Such a solution fails to contribute to financial stability on the EU-level. One solution includes creating a pan-European DGS, as a third pillar of the banking union. A single DGS has potentially numerous advantages over a net of national DGSs. However, its construction has to be gradual and the base on increased harmonization of national DGSs.

Keywords: banking union, deposit guarantee scheme, financial crisis

Bibliografia

- Ayadi R., Lastra R. M., *Proposals for reforming deposit guarantee schemes in Europe*, „Journal of Banking Regulation” Vol. 11.3, Macmillan Publishers Ltd. 2010.
- Bełdowski J., Kantorowicz J., *Nowa propozycja harmonizacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej – uwagi na tle projektu dyrektywy z 12 lipca 2010 r.*, „Bezpieczny Bank” Nr 1(43) 2011, BFG, Warszawa 2011.
- Buch C.M., Weigert B., *Legacy problems in transition to a banking union*, [w:] T. Beck (red.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London 2012.
- Constâncio V., *Establishment of the Single Supervisory Mechanism; the first pillar of the Banking Union*, speech at 11th Annual European Financial Services Conference, Brussels, 31 January 2013.
- Dobrzańska A., *Zmiany w modelach nadzoru mikroostrożnościowego w krajach Unii Europejskiej w następstwie kryzysu finansowego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 119, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012.
- FSB, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems – Peer Review Report*, 8 February 2012.
- Gros D., *Principles of a Two-Tier European Deposit (Re-)Insurance System*, „CEPS Policy Brief” No. 287, 17 April 2013.
- IMF, *European Union – Financial System Stability Assessment*, 22 February 2013.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Efekt zarażania – przypadek Islandii*, [w:] A. Walasik, J. Błach (red.), *Finanse publiczne i finanse przedsiębiorstw wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2010.

- Iwanicz-Drozdowska M., Lepczyński B., *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, Część Edukacyjna „Stabilność finansowa od a do z”, „Bank i Kredyt” 5/2011, NBP 2011.
- KE, *Consultation Document: Review of Directive 94/19/EC on Deposit-Guarantee Schemes (DGS)*, 2009.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Koleśnik J., *Pożądaný kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.
- Laeven L., Valencia F., *Systemic Banking Crises Database: An Update*, IMF Working Paper WP/12/163, IMF 2012.
- Lautenschläger S., *From Supervision to Resolution: A German Perspective*, speech at the Institute of International and European Affairs, Dublin, 25 June 2013.
- Pisani-Ferry J. (i in.), *What kind of European banking union?*, Issue 2012/12, Bruegel 2012.
- Polijaniuk H., *Państwa Unii Europejskiej – Rys historyczny i regulacje unijne*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, PWE, Warszawa 2005.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”.
- Schoenmaker D., *The Financial Trilemma*, „Duisenberg School of Finance – Tinbergen Institute Discussion Papers”, No. TI 11-019 / DSF, Amsterdam 2011.
- Singh D., Walker D., *The European Deposit Guarantee Directive: An Appraisal of the Reforms*, [w:] J.R. LaBrosse, R. Olivares-Caminal, D. Singh (red.), *Financial Crisis Management And Bank Resolution*, Lloyds Commercial Law Library, Routledge 2009.
- Smaga P., *Optymalny kształt pierwszego filaru unii bankowej*, „Ekonomista” (w druku, 2014).
- Smaga P., *Powiązania między sektorem bankowym a kryzysem zadłużeniowym w strefie euro*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (48), BFG 2012.
- Srejber E., *Czy jesteśmy gotowi poradzić sobie z kryzysem bankowości transgranicznej w Europie?*, [w:] L. Pawłowicz (red.), *Polska wobec integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej*, „Transformacja Gospodarki” Nr 112, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006.
- Stelmach A., *Geneza i uwarunkowania tworzenia systemów ochrony depozytów*, [w:] J. Świdorska (red.), *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Difin, Warszawa 2012.
- Szambelańczyk J., *Przyszłość polskiego systemu gwarantowania depozytów w warunkach integracji i globalizacji*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozy-*

tów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, PWE, Warszawa 2005.

Szczepańska O. (i in.), *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia NBP” Nr 173, Warszawa 2004.

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.

The de Larosière Group, *Report*, Brussels, 25 February 2009.

Van Rompuy H., *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012.

Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” Nr 1(34)/2007, BFG, Warszawa 2007.