

*Jakub Kerlin\**

## **ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW GWARANCJI DEPOZYTÓW W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **WSTĘP**

Zabezpieczenie depozytów w państwach członkowskich Unii Europejskiej budzi największe zainteresowanie podczas zawirowań na rynku finansowym, kiedy najbardziej podkreślana jest jego rola stabilizująca. W ostatnim czasie nastąpiły istotne zmiany w systemach gwarantowania depozytów mające swe odbicie głównie w bezprecedensowym podniesieniu wysokości gwarancji. Niektóre z reform przeprowadzone były w bardzo szybkim tempie, inne są nadal przedmiotem licznych prac ukierunkowanych na zwiększenie stabilności finansowej i bezpieczeństwa deponentów. Nie zawsze skoordynowane ze sobą działania, przy dużym zróżnicowaniu krajowych systemów gwarancyjnych i rynków finansowych, powodują znaczne dysproporcje i nie zawsze sprzyjają zapewnieniu takiego samego poziomu ochrony. Utrwalony już nieco pokryzysowy kształt poziomów gwarancji oraz sposobów finansowania instytucji gwarancyjnych jest obecnie tematem wielu rozważań i dyskusji, a także prac legislacyjnych na forum Unii Europejskiej. Niniejszy artykuł jest próbą uchwycenia faktycznego poziomu zabezpieczenia deponentów w świetle podwyższonych poziomów gwarancji, przy jednoczesnym uwzględnieniu obecnych możliwości finansowych systemów gwarancyjnych w Unii Europejskiej.

---

\* Jakub Kerlin jest doktorantem w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz pracownikiem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

## 1. PRZEKSZTAŁCENIA INFRASTRUKTURY GWARANCJI DEPOZYTÓW

Istotnie odmienne uwarunkowania instytucjonalne, doświadczenia i tendencje rozwojowe sieci bezpieczeństwa finansowego oraz różny poziom dynamiki rozwoju rynków finansowych zaowocowały znacznym zróżnicowaniem systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ocenic można, że praktyka funkcjonowania ochrony depozytów jest mało przejrzysta, charakteryzująca się dużym poziomem komplikacji oraz nadmiernym dostosowaniem do lokalnych uwarunkowań sektora finansowego danego kraju<sup>1</sup>.

Wraz z rosnącą integracją rynku finansowego Unii Europejskiej podejmowano różnorodne działania zmierzające do zapewnienia choćby minimalnego poziomu ochrony deponentów instytucji kredytowych, jednakowego we wszystkich państwach członkowskich. Pomimo dynamicznego rozwoju instytucji gwarantujących depozyty, na kontynencie europejskim brakowało regulacji w tym zakresie. Stan ten uległ zmianie dopiero w 1986 r., po wstępnym zakończeniu badań, ukierunkowanych na sformalizowanie ram ochrony deponentów<sup>2</sup>. Pomimo znacznych rozbieżności poglądów, pierwsze prace zakończyły się publikacją rekomendacji Komisji Europejskiej 87/63/EEC z 22 grudnia 1986 r. w sprawie wprowadzania systemów gwarantowania depozytów. Opracowany dokument był kamieniem milowym dalszych regulacji systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej. Wspomniana rekomendacja Komisji miała zaledwie nienormatywne znaczenie doradcze, ale jasno wyrażała poparcie dla istnienia systemów gwarancyjnych<sup>3</sup>. Najważniejszym zapisem było jednoznaczne zalecenie obowiązku stworzenia systemów gwarantowania depozytów w państwach, które do tej pory nie utworzyły takich systemów<sup>4</sup>.

Wraz z upływem czasu okazało się, że rekomendacja Komisji nie przyniosła spodziewanych efektów, a także ujawniły się kolejne potrzeby reform w tym obszarze<sup>5</sup>. Podobnie też tworzenie jednolitego rynku UE spowodowało konieczność

<sup>1</sup> H. Polijaniuk, T. Obal, *Omówienie i porównanie systemów gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej oraz w krajach kandydackich*, „Bezpieczny Bank”, Nr 3 (14/15), Warszawa 2001, s. 149–188.

<sup>2</sup> T. Obal, *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Bezpieczny Bank”, Nr 1 (22), Warszawa 2004, s. 53–56.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> W 1986 r. w ówczesnej EWG, liczącej 12 krajów, instytucje gwarantujące depozyty funkcjonowały zaledwie w połowie z nich. Państwom EWG w których nie było takich instytucji wyznaczono terminy utworzenia systemów do 1990 r.

<sup>5</sup> Pod koniec lat 80. konieczność istnienia systemów gwarantowania depozytów przedstawiana była głównie z punktu widzenia ochrony konsumenta – klienta bankowego, a dopiero w późniejszych koncepcjach dostrzeżono równie ważną perspektywę zapewniania stabilności finansowej sektora poprzez narzędzie, jakim są instytucje gwarancyjne.

zharmonizowania co najmniej minimalnego poziomu gwarancji, dla zachowania warunków równej konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi i podmiotami prowadzącymi w nich działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów gwarantowanych. Zwrócił na to uwagę także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który orzekł, że różnice o charakterze fundamentalnym w funkcjonujących systemach gwarantowania depozytów w państwach Unii Europejskiej stanowią ograniczenie prawa swobodnego świadczenia usług oraz przedsiębiorczości. Trybunał podkreślił, że systemy gwarantowania depozytów oparte na tych samych podstawach, będą sprzyjały wzmocnieniu stabilności systemu bankowego oraz poprawią ochronę klientów banków i ułatwią działalność instytucji kredytowych na poziomie wspólnotowym<sup>6</sup>.

Od początku lat 90. XX w. rozpoczęto intensyfikację prac nad systemami gwarancyjnymi w Unii Europejskiej, mającą swoje zwieńczenie w 1992 r. Prace zakończono wydaniem pierwszej oficjalnej propozycji dyrektywy, a potem wypracowaniem wspólnego stanowiska ministrów finansów państw członkowskich. Ostatecznie uchwalono dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów, której *vacatio legis* trwało do początku lipca 1995 r.<sup>7</sup> Dyrektywa była kilkakrotnie nowelizowana, również w przedmiocie podwyższania obowiązujących minimalnych poziomów gwarancji z 20 tys. do 50 tys. euro oraz przejściowo do 100 tys. euro, jednakże ten ostatni poziom został utrwalony<sup>8</sup>.

Ani dyrektywa, ani jej późniejsze nowelizacje, nie rozstrzygnęły jednak ostatecznie pewnych zasadniczych kwestii, do których należą np.:

- ❖ tryb utworzenia, zmiany i likwidacji instytucji gwarancyjnej,
- ❖ forma organizacyjna, prawna i funkcjonalna systemu gwarantowania depozytów,
- ❖ sposób zarządzania systemem,
- ❖ czas i sposób gromadzenia środków,
- ❖ podmiotowy i przedmiotowy zakres gwarantowania,
- ❖ maksymalny dopuszczalny limit gwarancji,
- ❖ różnicowanie składek w zależności od ryzyka działalności instytucji kredytowej.

Pozostawienie znacznych dowolności w powyższych kwestiach zaowocowało wykształceniem istotnie różniących się od siebie systemów gwarantowania depozytów. Na przykład brak wymogu funkcjonowania systemu jako odrębnej instytucji

---

<sup>6</sup> Sprawa C-233/94, Wyrok Trybunału z dnia 13 maja 1997 r., Republika Federalna Niemiec przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, por. np. pkt 13, 16 i 41 wyroku.

<sup>7</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 135/5, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

<sup>8</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 68/3, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty.

podzielił państwa członkowskie na te, w których funkcjonują odrębne instytucje ochrony depozytów (rozwiązanie stosowane w większości państw) oraz te, w których gwarantowanie depozytów to jedno z zadań krajowego banku centralnego (np. Cypr, Holandia, Irlandia czy Słowenia) lub nawet zobowiązanie jednej z instytucji nadzorczych (Malta<sup>9</sup>)<sup>10</sup>. Inną kwestią jest zagadnienie różnicowania pobieranych składek, ustalenie czasu wypłaty niedostępnych depozytów czy wyłączeń spod gwarancji.

Wskazane kategorie zróżnicowania są tylko przykładowym wyliczeniem, gdyż niemal każdy aspekt funkcjonowania charakteryzuje się odmiennymi rozwiązaniami w poszczególnych państwach. Najważniejszymi, z punktu widzenia niniejszego opracowania, są jednak wysokości gwarancji (obecnie nominalnie zharmonizowane) i kluczowy, z perspektywy ich skuteczności, sposób finansowania systemu i jego zakumulowane zasoby finansowe (zupełny brak harmonizacji). Dopiero jednoczesny opis i analiza tych dwóch elementów pozwala na ocenę faktycznego zabezpieczenia deponentów i wskazanie istotnego zróżnicowania w faktycznym poziomie ochrony.

## 2. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Obowiązujące obecnie rozwiązania na szczeblu Unii Europejskiej są skutkiem harmonizacji wysokości gwarancji w państwach członkowskich na jednakowym poziomie 100 tys. euro, który został wypracowany na skutek zaostrzającego się kryzysu finansowego. Niniejszy rozdział opisuje modelowe podejście do wyznaczania poziomu gwarancji, wypracowane w środowisku gwarantów depozytów, oraz przedstawia wprowadzone zmiany w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W promowanym na świecie podejściu modelowym wysokość gwarancji danego systemu gwarantowania depozytów powinna być ustalona na takim poziomie, aby z jednej strony zapewniała stabilność finansową, z drugiej – dając ochronę deponentom. Jednakże zakres ochrony powinien być policzony tak, aby jednocześnie możliwe było utrzymywanie dyscypliny rynkowej<sup>11</sup>.

Doświadczenia, zwłaszcza z okresu kryzysów finansowych, pokazują istotne trudności ze stosowaniem wyważonego podejścia w ustalaniu optymalnych poziomów gwarancji. Większość deponentów, w sytuacji kiedy nie są dostatecznie chro-

<sup>9</sup> System maltański funkcjonuje w ramach Malta Financial Services Authority, czyli nadzorca podmiotów rynku finansowego.

<sup>10</sup> B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, Nr 1 (34), Warszawa 2007, s. 109.

<sup>11</sup> IADI, *Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Deposit Insurance Coverage, Guidance Paper*, March 2013, s. 3.

nieni, jest skłonna rozpocząć tzw. run na bank, nie zważając na to, w jakiej kondycji finansowej jest dana instytucja kredytowa<sup>12</sup>. W konsekwencji, zbyt niski poziom gwarancji może powodować podatność systemu bankowego na niezamierzone i nagłe wywoływanie paniki bankowej przebiegające w różnej skali. Zatem istotne jest takie ustalenie poziomu gwarancji, aby promował on „ostrożne funkcjonowanie” sektora bankowego, sprzyjał jego stabilności finansowej i zapobiegał powstawaniu zjawiska runu na bank<sup>13</sup>.

Jedną z naczelných zasad określania właściwego poziomu gwarancji jest okresowy przegląd wysokości gwarancji. Przy czym to do instytucji gwarantującej depozyty powinien należeć obowiązek okresowego podnoszenia poziomu gwarancji chociażby o stopę inflacji, zmiany w dochodach społeczeństwa, przy jednoczesnym uwzględnianiu takich czynników, jak zmiana struktury sektora bankowego czy rozwój produktów finansowych. Taka właśnie rewizja, przeprowadzona w trybie *ad hoc*, nastąpiła przy ostatnim kryzysie finansowym, w obliczu którego państwa członkowskie Unii Europejskiej zdecydowały się początkowo podnieść wysokości gwarancji do 50 tys. euro, a następnie do obowiązującego obecnie poziomu 100 tys. euro<sup>14</sup>.

Pierwsza częściowa harmonizacja poziomów gwarantowania odbyła się na skutek wskazania dolnej granicy gwarancji w dyrektywie 94/19/WE. Określono, że: *W przypadku, gdyby depozyty były niedostępne, systemy gwarancji depozytów przewidują, by całość depozytów tego samego deponenta była pokryta do wysokości sumy 20 tys. euro*. Niektórzy badacze wskazują tu pewną nieścisłość<sup>15</sup>. Nie zostało bowiem precyzyjnie uściślone, czy podana w dyrektywie kwota powinna być w całości gwarantowana czy tylko pokryta<sup>16</sup>, tzn., czy możliwe jest odjęcie od niej pewnej kwoty wynikającej z koasekuracji<sup>17</sup>.

W związku z powyższym wystąpił brak jednoznaczności, czy kwota 20 tys. euro odnosiła się tylko do limitu gwarancyjnego, czy też może ogólnie do wysokości środ-

<sup>12</sup> Sytuacji, w której bank może utracić płynność i stać się niewypłacalny, z powodu bardzo dużej liczby deponentów chcących wycofać swoje oszczędności w tym samym momencie. Kiedy jeden klient natrafi na problemy związane z wypłatą pieniędzy, to pozostali mogą również zażądać wypłaty swoich depozytów, powodując problemy z płynnością finansową banku.

<sup>13</sup> IADI, *Enhanced...*, *op. cit.*, s. 3.

<sup>14</sup> Dodatkowo niektóre z państw stosowały także przejściowo gwarancje pełne (bez ograniczeń).

<sup>15</sup> Np. A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, Materiały i Studia, Nr 193, NBP, Warszawa 2005.

<sup>16</sup> Obszerniejsze wyjaśnienia pojęciowe znajdują się w pkt 2.1 niniejszego artykułu.

<sup>17</sup> Koasekuracja to inaczej współodpowiedzialność finansowa deponenta za umieszczenie środków pieniężnych w problemowym banku (współdział deponenta w realizacji gwarancji). Stosując koasekurację, zapewnia się ponoszenie ryzyka związanego z ochroną depozytu również przez deponenta. Ustalona stała kwota (lub ewentualnie dany procent depozytu) koasekuracji ma z jednej strony zmuszać deponentów do podejmowania decyzji racjonalnych, a z drugiej zapobiegać wybuchom tzw. runu na bank. Szerzej por. np.: B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy...*, *op. cit.*, s. 63.

ków otrzymywanych przez deponenta (limit gwarancyjny pomniejszony o koasekurację). Tę pierwszą interpretację zastosowała przykładowo Słowacja, gdzie limit gwarancyjny określono na poziomie 20 tys. euro oraz dodatkowo wprowadzono 10% koasekurację. W efekcie maksymalna potencjalna wysokość odszkodowania wypłacanego w tym kraju wynosiła 18 tys. euro<sup>18</sup>. Możliwe było także ustalenie gwarancji w wysokości 22,222 tys. euro, gdzie przy stosowaniu 10% koasekuracji, deponent mógł liczyć na zwrot kwoty 20 tys. euro. W związku z tym państwa korzystając z odmiennego sposobu rozumienia tych przepisów, różnorako ustalały poziom gwarantowania w swoich porządkach prawnych<sup>19</sup>. Utrwalone stałe limity w porządkach prawnych poszczególnych państw dosyć znacznie odbiegały od siebie kwotowo<sup>20</sup>.

Do jesieni 2008 r. w większości krajów Unii Europejskiej, z niewielkimi wyjątkami, obowiązywały właśnie takie minimalne poziomy gwarancji, oscylujące w okolicach 20 tys. euro. Jednak po pierwszych doświadczeniach kryzysowych zdecydowano się podnieść gwarancje, aby zwiększyć zaufanie do sektora finansowego i nie dopuścić do wystąpienia paniki bankowej.

Pierwszym krajem unii wprowadzającym powyższe zmiany była Irlandia, która już pięć dni po upadku banku Lehman Brothers<sup>21</sup> podwyższyła gwarancje z 20 tys. euro do 100 tys. euro, znosząc jednocześnie koasekurację i wprowadzając pełne gwarancje dla sześciu największych banków krajowych. Takie postępowanie Irlandii wywołało niechęć pozostałych państw europejskich ze względu na brak uprzednich konsultacji na szczeblu unijnym<sup>22</sup>. Wkrótce wzorem Irlandii podążyły kolejne kraje: Dania, Islandia, Niemcy, Austria, Słowenia i Słowacja. Działania regulacyjne podjęte przez tę grupę krajów, a także rozwijający się kryzys finansowy, wymusiły spotkania Eurogrupy<sup>23</sup> oraz Ecofin<sup>24</sup>, mające na celu ustalenie zasad koordynacji dalszych działań<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> A. Pawlikowski, *Polski system...*, op. cit., s. 16.

<sup>19</sup> B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy...*, op. cit., s. 88.

<sup>20</sup> E. Małecka, B. Włodarczyk, *Systemy gwarantowania depozytów – konwergencja rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej*, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG, kwiecień 2012 r., s. 526–528.

<sup>21</sup> Bank ogłosił swoją upadłość 15.09.2008 r.

<sup>22</sup> Obawiano się m.in. arbitrażu regulacyjnego, czyli odpływu depozytów z banków pozostałych krajów europejskich do banków irlandzkich, ze względu na objęcie wyższymi gwarancjami.

<sup>23</sup> Nieformalne zebranie ministrów właściwych do spraw gospodarczych i finansowych krajów strefy euro.

<sup>24</sup> Jest to rada do spraw gospodarczych i finansowych. W jej skład wchodzi ministrowie właściwi do spraw gospodarczych i ministrowie finansów państw Unii Europejskiej. Polem działań Ecofin są m.in. sprawy budżetu, Unia Gospodarcza i Walutowa, przepływy kapitału, finanse publiczne oraz rynki finansowe.

<sup>25</sup> A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów na przykładzie państw Unii Europejskiej*, WNE UW, Warszawa 2009, s. 180–182.

W październiku 2008 r. Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosku prowadzącego do zwiększenia konwergencji pomiędzy systemami gwarantowania depozytów, a już w marcu 2009 r. przyjęto Dyrektywę 2009/14/WE nowelizującą zapisy zawarte w Dyrektywie 94/19/WE. Jednakże, podyktowany stanem wyższej konieczności, szybki przebieg prac nad zmianami dyrektywy uniemożliwił uwzględnienie wszystkich problemowych kwestii w nowelizowanym akcie. Odniesiono się głównie do zwiększenia poziomu gwarancji i skrócenia czasu wypłaty środków gwarantowanych<sup>26</sup>. Po nowelizacji dyrektywy poziom gwarancji pozostał nadal uregulowany w art. 7 ust. 1 Dyrektywy 94/19/WE, który stanowił, że: *Państwa członkowskie zapewniają, by poziom gwarancji w odniesieniu do sumy depozytów każdego z deponentów wynosił co najmniej 50 tys. euro w przypadku niedostępności depozytów.*

Tym samym nie tylko podniesiono minimalny poziom gwarancji, ale też zmieniono podmiot odpowiedzialny za zapewnienie odpowiedniego poziomu gwarancji. Pierwotnie był to „system gwarancji depozytów”, jednak w obliczu ujawnionej podczas kryzysu słabości finansowej niektórych systemów, odpowiedzialność tę przeniesiono na „Państwo członkowskie”<sup>27</sup>.

W efekcie w znowelizowanej dyrektywie podwyższono od połowy 2009 r. kwotę wypłacaną z tytułu gwarancji depozytów do minimalnego poziomu 50 tys. euro, a ponadto zobligowano państwa członkowskie do jej zwiększenia do poziomu 100 tys. euro do 31 grudnia 2010 r. Dodatkowo przyjęto ogólne zasady podejmowanych działań o charakterze antykryzysowym, m.in. zasadę tymczasowości (przejściowości) rozwiązań oraz szybkości działania<sup>28</sup>.

Obowiązywanie wyższych gwarancji weszło w życie w pierwszej kolejności w Holandii, na Malcie, w Estonii, Hiszpanii i na Węgrzech, choć w tym ostatnim kraju proces ten zakończył się jedynie na deklaracjach politycznych. Droga tą podążały także stopniowo kolejne państwa. W efekcie tych zmian do końca 2008 r. zabezpieczenie depozytów przedstawiało się następująco:

- ❖ 8 państw stosowało gwarancje pełne (bez limitu), o charakterze czasowym;
- ❖ 9 państw ustaliło gwarancje do wysokości 100 tys. euro;
- ❖ pozostałych 10 państw wybrało gwarancje na poziomie 50 tys. euro lub zbliżonym (por. tabela 1).

Podniesienie limitów gwarancji w końcu 2008 r. nie było poprzedzone analizami o charakterze fundamentalnym, a miało stanowić jedynie doraźne narzędzie do walki z kryzysem, pomagające utrzymać zaufanie do sektora bankowego. Do-

<sup>26</sup> E. Małecka, B. Włodarczyk, *Systemy gwarantowania...*, op. cit., s. 526–528.

<sup>27</sup> Jest to również pochodna ogłoszonego wyroku Trybunału EFTA w sprawie upadłości islandzkich banków.

<sup>28</sup> Por. np. *Immediate responses to financial turmoil*, Council Conclusions, Luxembourg, 7.10.2008, 13930/08 (Presse 284), s. 1–3.

datkowo niektóre z krajów stosujące do tej pory koasekurację zdecydowały się na likwidację tego rozwiązania. Były to, obok Irlandii, Polska i Wlk. Brytania<sup>29</sup>. Tabela 1 przedstawia zmiany jakie zaszły w limitach gwarancji depozytów w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

**Tabela 1. Zmiany w limitach gwarancji depozytów w krajach Unii przed, w trakcie i po kryzysie finansowym**

Państwo członkowskie	Przed kryzysem		W trakcie kryzysu 10–12.2008	Aktualnie 06.2013
	stan na 09.2008	koasekuracja		
Austria	20 000	tak (10%)	pełne	100 000
Belgia	20 000	nie	100 000	100 000
Bułgaria	20 452	nie	50 000	100 000
Cypr	20 000	tak (10%)	100 000	100 000
Czechy	25 000	tak (10%)	50 000	100 000
Dania	40 229	nie	pełne	100 000
Estonia	20 000	tak (10%)	50 000	100 000
Finlandia	25 000	nie	50 000	100 000
Francja	70 000	nie	70 000	100 000
Grecja	20 000	nie	pełne	100 000
Hiszpania	20 000	nie	100 000	100 000
Holandia	38 000	tak (10%)	100 000	100 000
Irlandia	20 000	tak (10%)	pełne	100 000
Litwa	20 100	nie	100 000	100 000
Luksemburg	20 000	nie	100 000	100 000
Łotwa	20 000	nie	50 000	100 000
Malta	20 000	tak (10%)	100 000	100 000
Niemcy	20 000	tak (10%)	pełne	100 000
Polska	20 350	tak (10%)	50 000	100 000

<sup>29</sup> A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 180–183.



Państwo członkowskie	Przed kryzysem		W trakcie kryzysu 10–12.2008	Aktualnie 06.2013
	stan na 09.2008	koasekuracja		
Portugalia	25 000	nie	100 000	100 000
Rumunia	20 000	nie	50 000	100 000
Słowacja	20 000	tak (10%)	pełne	100 000
Słowenia	22 000	nie	pełne	100 000
Szwecja	26 173	nie	46 000	100 000
Węgry	22 829	tak (10%)	pełne	100 000
Wlk. Brytania	39 927	nie	52 500	100 000
Włochy	103 291	tak (10%)	103 291	100 000
Średnia UE-27	27 346	–	74 831	100 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych instytucji gwarantujących depozyty oraz K. Szeląg, *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. 60 i A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 182.

Analiza wysokości gwarancji z końca 2008 r. wskazuje, że systemy gwarantowania depozytów Unii Europejskiej przyjęły trzy podstawowe wysokości poziomów gwarantowania depozytów. Mimo że w dyrektywie oraz na spotkaniach poświęconych koordynacji działań kryzysowych nie określono maksymalnych dopuszczalnych poziomów gwarancji, to w ośmiu krajach członkowskich zastosowano czasowe gwarancje pełne, czyli gwarancję całkowitego zwrotu powierzonych bankowi środków<sup>30</sup>. W kolejnych dziewięciu państwach obowiązujące w 2008 r. limity gwarancji odpowiadały równowartości około 100 tys. euro, a w kolejnych dziesięciu maksymalna wysokość odszkodowania wyniosła 50 tys. euro. W efekcie tych zmian średnia arytmetyczna (nieważona) dla deponentów w państwach Unii Europejskiej stosujących maksymalne limity gwarancji wynosiła w przybliżeniu 75 tys. euro, stanowiąc aż trzykrotność poziomów z początku 2008 r. Warto również zaznaczyć, że niektóre nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej miały przyspieszoną drogę dochodzenia do relatywnie wysokich poziomów gwarancji. Przykładowo Litwa,

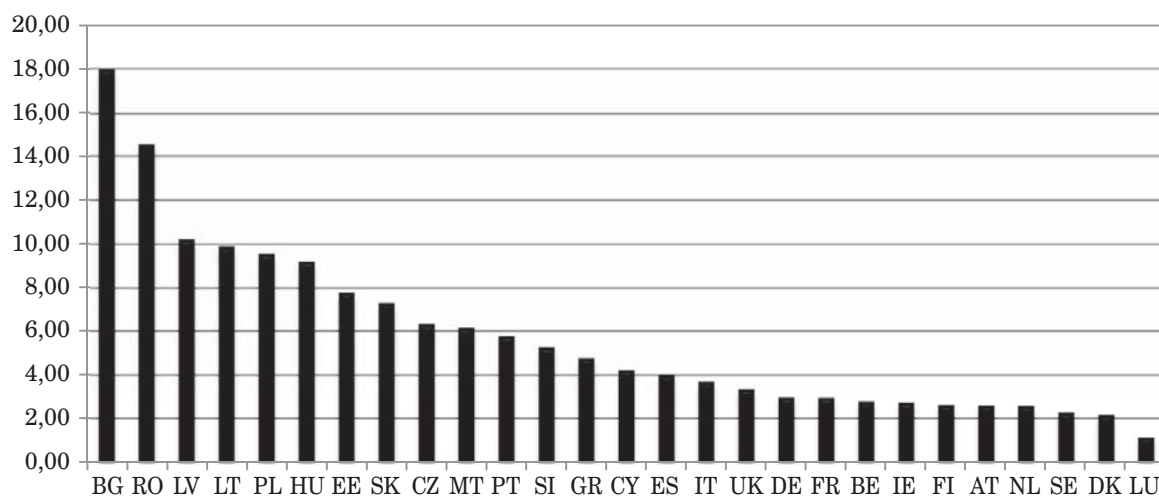
<sup>30</sup> Miało to miejsce w następujących okresach: 10.2008–12.2010 (Austria, Słowacja, Słowenia), 10.2008–09.2010 (Dania), 10.2008–10.2010 (Irlandia), 10.2008–01.2011 (Niemcy), zaś rządy Grecji i Węgier wyraziły tylko wolę polityczną pełnego gwarantowania depozytów bez uchwalenia wiążących aktów prawnych.

Estonia czy Łotwa jeszcze w 2004 r. gwarantowały depozyty do wysokości odpowiednio około 6, 10 i 14 tys. euro<sup>31</sup>.

Po okresie obowiązywania pełnych gwarancji w niektórych krajach członkowskich unormowano sytuację przywracając dawne lub utrzymując zwiększone, lecz ograniczone kwotowo, poziomy gwarancji. W 2013 r. we wszystkich krajach UE obowiązującą gwarancją jest kwota w wysokości 100 tys. euro oraz zgodnie ze znowelizowaną dyrektywą nie stosuje się już koasekuracji<sup>32</sup>.

Dokonując porównań międzynarodowych dotyczących gwarancji, nie powinno się skupiać jedynie na gwarancjach w ujęciu nominalnym, dlatego że różna jest siła nabywcza pieniądza w różnych częściach wspólnoty. Niektórzy autorzy postulują odnoszenie kwoty obowiązującego limitu gwarancji do wartości kategorii ekonomicznych charakteryzujących daną gospodarkę lub do wysokości przeciętnego depozytu bankowego gospodarstwa domowego<sup>33</sup>. Dobrym wyjściem na potrzeby oceny znaczenia wysokości gwarancji jest próba urealnienia tego poziomu poprzez odniesienie do produktu krajowego brutto przypadającego na jednego mieszkańca lub wysokości przeciętnego depozytu bankowego gospodarstwa domowego w poszczególnych krajach. Na rysunku 1 zaprezentowano relację maksymalnego poziomu wypłat systemów gwarantowania z końca 2012 r. do wielkości PKB *per capita* w 2011 r. dla poszczególnych państw.

**Rysunek 1. Relacja limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* w państwach członkowskich UE w 2012 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o PKB Międzynarodowego Funduszu Walutowego za rok 2011, World Economic Outlook Database.

<sup>31</sup> A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 116.

<sup>32</sup> Zgodnie z pkt. 14 preambuły Dyrektywy 2009/14/UE.

<sup>33</sup> A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 116.

Gwarancje oferowane w państwach Unii Europejskiej w 2013 r. w ujęciu realnym można ocenić jako stosunkowo wysokie. Po kryzysowych podwyższeniach pułapów gwarancji, relacja limitu wypłat w odniesieniu do PKB w zdecydowanej większości państw przekracza poziom 2,5, podczas gdy w 2008 r. była to rzadkość. Średnia omawianego wskaźnika dla państw Unii dla 2008 r. wynosiła zaledwie 1,8, ale na przestrzeni ostatnich lat wzrosła do poziomu 5,73. Stało się tak przede wszystkim dlatego, że nominalny poziom gwarancji wzrastał szybciej niż tempo zwiększania się PKB *per capita* w krajach europejskich.

Pod względem wysokości oferowanych gwarancji, w ujęciu realnym, wyróżnić można kilka grup, choć najsilniej zarysowany jest podział pomiędzy nowymi państwami członkowskimi, charakteryzującymi się najwyższymi współczynnikami, a krajami UE-15, które znalazły się na końcu prezentowanego zestawienia.

Pierwszą wyróżniającą się grupę stanowią dwa państwa o najkrótszym, nie licząc obecnie Chorwacji, stażu członkowskim w Unii Europejskiej (Bułgaria i Rumunia), których wskaźniki należą do najwyższych w Unii, sięgając poziomów powyżej 15. Do drugiej grupy należy sześć państw (Łotwa, Litwa, Polska, Węgry, Estonia i Słowacja), których poziomy współczynnika przekraczają 7, pozostając jednak niższe od 10. W przypadku obu wyżej wymienionych grup, w większości z tych państw jest to wynik wysokiego poziomu gwarancji oraz stosunkowo niskiego PKB *per capita*. W tej kategorii nie znalazło się żadne z państw tzw. starej Unii (UE-15). Trzecia grupa państw to te ze współczynnikiem mieszczącym się w granicach od 4 do 8. Położenie tych krajów wynika w głównej mierze z umiarkowanie wysokiego PKB *per capita* i dosyć wysokiego poziomu gwarancji (Czechy, Malta, Portugalia, Słowenia, Grecja, Cypr i Hiszpania). Do ostatniej grupy krajów, z najniższymi współczynnikami, należą państwa wysoko rozwinięte, ze znacznym PKB, które odniesione nawet do wysokiego poziomu gwarancji nie wywołuje wysokiej wartości współczynnika. Do tej ostatniej kategorii należą Włochy, Wlk. Brytania, Niemcy, Francja, Belgia, Irlandia, Finlandia, Austria, Holandia, Dania, Szwecja i Luksemburg. Tabela 2 prezentuje zmiany relacji wysokości maksymalnego poziomu gwarancji do wielkości PKB *per capita* w krajach UE w latach 2008 i 2012.

Analiza porównawcza europejskich systemów gwarantowania depozytów wskazuje na to, że pomimo skoordynowanych działań sprzyjających ujednoczeniu gwarancji systemy te nadal znacznie się od siebie różnią i podlegają różnym wpływom. Analiza tabeli 2 prowadzi do wniosku, że niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej w stosunku do połowy 2008 r. znacznie wzrósł współczynnik wysokości poziomu gwarancji w odniesieniu do PKB *per capita*. Przyczyną tego stanu rzeczy jest bezprecedensowe podniesienie limitów gwarancji w ujęciu nominalnym oraz realny spadek lub niewielki wzrost PKB *per capita* w większości krajów w okresie 2008–2011.

Tabela 2. Zmiana relacji wysokości gwarancji do wielkości PKB *per capita* w państwach Unii we wrześniu 2008 r. oraz w kwietniu 2012 r.

Państwo	Współczynnik gwarancji we wrześniu 2008	Współczynnik gwarancji w kwietniu 2012	Zmiana w %	Państwo	Współczynnik gwarancji we wrześniu 2008	Współczynnik gwarancji w kwietniu 2012	Zmiana w %
Austria	0,65	2,6	299	Luksemburg	0,28	1,14	305
Belgia	0,69	2,76	299	Łotwa	2,46	10,21	316
Bułgaria	5,80	17,96	209	Malta	1,63	6,15	278
Cypr	1,08	4,23	293	Niemcy	0,73	2,96	306
Czechy	2,16	6,33	194	Polska	2,71	9,55	252
Dania	1,03	2,16	109	Portugalia	1,75	5,77	230
Estonia	1,86	7,8	320	Rumunia	3,82	14,59	282
Finlandia	0,79	2,62	232	Słowacja	2,12	7,33	245
Francja	2,48	2,94	18	Słowenia	1,41	5,27	273
Grecja	1,04	4,78	359	Szwecja	0,78	2,27	193
Hiszpania	0,92	4	336	Węgry	2,44	9,21	277
Holandia	1,21	2,57	113	Wlk. Brytania	1,29	3,35	160
Irlandia	0,49	2,72	454	Włochy	4,24	3,68	-13
Litwa	2,61	9,89	280	<b>Średnia</b>	<b>1,80</b>	<b>5,73</b>	<b>245</b>

Źródło: wskaźniki gwarancji obliczono na podstawie danych o wysokości gwarancji w konkretnym państwie obowiązujących w danym roku (wrzesień 2008 r. i kwiecień 2012 r.) przez PKB *per capita* dla poprzedzającego roku (odpowiednio za lata 2007 i 2011). Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, World Economic Outlook Database oraz A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 116.

Co istotne w obliczu wprowadzanych zmian, należy zaznaczyć, że za znacznym wzrostem limitów gwarancji nie wzrosła siła potencjału finansowego systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej. Pomimo zwiększenia gwarantowanych poziomów wypłat i realnego polepszenia się współczynników poziomu wypłaty z punktu widzenia ochrony, środki zakumulowane przez instytucje gwarantujące depozyty są niezmienione, a kwestia ta pozostała w ostatnich latach poza głównym nurtem zmian. Podobnie też wybór wariantów finansowania (*ex post vs. ex ante*) mający znaczenie kluczowe dla skuteczności ochrony, pozostał poza uregulowaniami. Skłania to do zastanowienia się nad zmianą, ponieważ za zwiększeniem nominalnym poziomu gwarancji nie idzie realne zwiększenie bezpieczeństwa deponentów gwarantowanego potencjałem finansowym instytucji gwarancyjnej. Należy pamiętać, że o bezpieczeństwie deponentów nie stanowi jedynie gwarantowany maksymalny poziom zwrotu depozytów, lecz przede wszystkim siła finansowa danego systemu, której dopiero należyta wysokość pozwoli sprostać ewentualnym wypłatom.

### 3. FINANSOWANIE SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Aby można było uznać, że ustalone poziomy gwarancji rzeczywiście będą miały znaczenie praktyczne w przypadku ziszczenia się warunków powodujących wypłatę środków, niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania, pozwalającego na rzeczywistą i sprawną wypłatę środków deponentom w przypadku zaistnienia zdarzenia powodującego konieczność przeprowadzenia wypłat.

Kwestia finansowania systemu budzi coraz większe zainteresowanie regulatorów Unii Europejskiej, ponieważ stanowi ona o potencjale finansowym systemów, a zatem także o ich skuteczności i faktycznej ochronie deponenta. Do tej pory przepisy Dyrektywy 94/19/WE praktycznie wcale nie harmonizowały kwestii finansowania narodowych systemów gwarancyjnych, a dodatkowo poziomy gwarancji rozważano w oderwaniu od faktycznych możliwości finansowych systemu. Ze względu na koszty zmian dotyczących finansowania, brakuje nie tyle inicjatywy, ile konsensusu politycznego pozwalającego na zacieśnienia ram finansowych systemów gwarancyjnych. Doktryna zwraca uwagę na to, że na sposób finansowania systemu gwarancyjnego składa się siedem podstawowych obszarów, do których należą<sup>34</sup>:

- ❖ moment gromadzenia środków (*ex post vs. ex ante*);
- ❖ właściwość podmiotowa finansującego systemu gwarancyjnego;
- ❖ wysokość, rodzaje i konstrukcja składek;
- ❖ określenie docelowej wielkości funduszu;

---

<sup>34</sup> A. Pawlikowski, *Zróźnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt”, Nr 10, NBP, Warszawa 2004, s. 14.

- ❖ uwzględnianie stopnia ryzyka ubezpieczania danej instytucji przy ustalaniu wysokości składek;
- ❖ wymogi co do gromadzenia i inwestowania środków przez jego administratora;
- ❖ ustalenie możliwości i strategii awaryjnego finansowania systemu.

Kompromis na szczeblu unijnym w tym zakresie jest trudno osiągalny, gdyż pojawiają się istotne różnice zdań pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie tego, jak powinno wyglądać optymalne finansowanie systemu, a praktyka państw w realizacji powyższych punktów jest bardzo zróżnicowana.

Najdonioślejszym dla potencjału finansowego danego systemu gwarancyjnego jest określenie momentu gromadzenia środków. Aby wypłata utraconych depozytów była w ogóle możliwa, należy uprzednio zgromadzić środki w danym funduszu. W Unii Europejskiej zasadniczo występują dwie metody finansowania systemu: *ex post* oraz *ex ante*. Pierwsza z nich polega na finansowym zasileniu funduszu dopiero w momencie wystąpienia upadłości banku. Metoda *ex ante* polega na stopniowym akumulowaniu potencjału finansowego funduszu danej instytucji. Metoda *ex ante* oznacza więc, że gwarant depozytów jest w fizycznym posiadaniu środków przeznaczonych na ewentualne wypłaty<sup>35</sup>.

Dwadzieścia jeden państw Unii Europejskiej (78%) przyjęło system, w którym banki regularnie zasilają systemy gwarancyjne składkami płatnymi z góry (finansowanie *ex ante*), natomiast w pozostałych sześciu państwach członkowskich (22%) banki zobligowane są do przelania należnych środków dopiero po ogłoszeniu upadłości danego banku (finansowanie *ex post*)<sup>36</sup>. Zasadniczo wybór finansowania *ex ante* uznawany jest za lepszy, ze względu na antycykliczność i możliwość wykorzystania zakumulowanych środków w czasach dekonjunktury<sup>37</sup>.

Jedynie sześć krajów Unii Europejskiej zdecydowało się na zastosowanie bardziej ryzykownego, procyklicznego podejścia *ex post*. Należą do nich: Holandia, Luksemburg, Słowenia, Włochy, Wlk. Brytania i Austria. Oznacza to, że systemy w tych krajach nie posiadają w ogóle zakumulowanego potencjału finansowego i, co za tym idzie, nie dysponują środkami finansowymi. Instytucje gwarancyjne tych krajów posiadają niewielkie fundusze związane z administracją, np. utrzymaniem i funkcjonowaniem biura.<sup>38</sup> Połączeniem dwóch trybów (*ex post* i *ex ante*) jest system mieszany stosowany modelowo w Polsce. Działalność gwarancyjna w Polsce finansowana jest początkowo ze środków uruchomionych w formie *ex post*, na-

<sup>35</sup> Komisja Europejska, *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes, Report on DGS efficiency*, Joint Research Centre, Unit G09, Ispra (Italy), May 2008, s. 17.

<sup>36</sup> Komisja Europejska, *Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady .../UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona]*, KOM(2010) 369, SEK(2010)835, SEK(2010)834, Bruksela 2010, s. 5.

<sup>37</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Ryzyko w aspekcie finansowania działalności instytucji gwarantujących depozyty*, „Bezpieczny Bank” Nr 3 (28), Warszawa 2005, s. 45.

<sup>38</sup> A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 121.

tomiast w miarę zwiększonych potrzeb finansowych ze środków zgromadzonych *ex ante*.

Większość instytucji gwarantujących depozyty w państwach Unii Europejskiej jest finansowana składkami wnoszonymi przez instytucje kredytowe – uczestników systemu, co jest do pewnego stopnia uregulowane przez Dyrektywę 94/19/WE, która wskazuje, że koszty finansowania systemów powinny być ponoszone przez jego uczestników. W praktyce reguła ta jest stosowana co do zasady i doznawała pewnych wyjątków. Systemy gwarancyjne w Unii Europejskiej finansowane są w większości przez banki, jednak w przeszłości instytucje publiczne wspomagały systemy. Przykładowo w Polsce i na Łotwie kapitał początkowy funduszu częściowo zapewniły Ministerstwo Finansów oraz bank centralny<sup>39</sup>. W Hiszpanii natomiast bank centralny do 1996 r. wносił regularne składki.

Dodatkowo duża część krajów zdecydowała się na wprowadzenie możliwości alternatywnego, rezerwowego finansowania systemów gwarantowania depozytów w przypadku wystąpienia sytuacji skrajnych. Wśród dodatkowych źródeł zasilenia dominują dodatkowe wpłaty banków i innych instytucji finansowych wnoszone *ad hoc*, a także krótkoterminowe pożyczki rynkowe oraz wsparcie publiczne.

#### **4. PRZEGLĄD POTENCJAŁU FINANSOWEGO SYSTEMÓW GWARANTUJĄCYCH DEPOZYTY W UNII EUROPEJSKIEJ**

Dopiero analiza stanu potencjału finansowego instytucji gwarantujących depozyty w Unii Europejskiej pozwala na ocenę ich zdolności do spełnienia zobowiązań. Niniejszy podrozdział przedstawia stan finansów systemów gwarantowania depozytów państw Unii Europejskiej i opisuje ich wypłacalność w przypadku ewentualnego wystąpienia upadłości banku, w kontekście podwyższonego do 100 tys. euro poziomu gwarancji. W pierwszej części przedstawiono aktualne zdolności wypłacalności systemów gwarantowania depozytów, natomiast druga opisuje szczególną rolę potencjału finansowego systemów, który może być realnym narzędziem stabilizacji rynku w przypadku wystąpienia zjawisk skrajnych.

Ostatnie problemy banków islandzkich czy cypryjskich ujawniły, że instytucja gwarantująca depozyty musi być należycie zasilana, aby spełnić swoje zobowiązania. Przykładowo w 2010 r. islandzki system gwarantowania okazał się nieprzygotowany na wystąpienie kryzysowej sytuacji, nie posiadał należytej zdolności wypłacalności, a dodatkowo problemy finansowe, którym miał sprostać, dotyczyły przede wszystkim dużych banków i kryzysu o charakterze systemowym<sup>40</sup>. Chociaż bank

---

<sup>39</sup> Ustawa o BFG wymagała wniesienia wkładów po 50 mln złotych od NBP oraz Ministra Finansów.

<sup>40</sup> W efekcie, dwa kraje UE: Wlk. Brytania i Holandia, z własnych środków, zwróciły depozyty klientom banków działających na ich terenie, ale mających siedzibę w Islandii. Szerzej por. np.

ten miał siedzibę na Islandii, to oferował swoje usługi głównie w Wlk. Brytanii i Holandii, gdzie prowadził działalność w formie oddziału, jako bank internetowy<sup>41</sup>. Spór pomiędzy Islandią a Wlk. Brytanią i Holandią okazał się trudnym przypadkiem dla polityków, ponieważ islandzki system gwarancyjny ostatecznie nie wypłacił środków, które gwarantował klientom jednego z banków. W efekcie tego zobowiązania banku zostały spełnione przez państwa goszczące, które wystąpiły do rządu Islandii o zwrot poniesionych kosztów<sup>42</sup>. To bezprecedensowe wydarzenie uświadomiło politykom istotę problematyki zapewnienia odpowiedniego potencjału finansowego instytucji gwarancyjnych, choć przy kryzysie o charakterze systemowym praktycznie żaden zakumulowany poziom środków nie pozwoli na gwarantowane wypłaty<sup>43</sup>. Okazuje się, że w takiej sytuacji rola instytucji gwarantującej depozyty może być ograniczona bardziej do przeprowadzenia uporządkowanej likwidacji takiej instytucji z poszanowaniem praw deponentów, niż do dokonywania samych wypłat.

Dlatego nadal głównym zadaniem stawianym przed instytucjami gwarancyjnymi jest zapewnienie gwarantowanego poziomu ochrony depozytów, zwłaszcza w przypadku wystąpienia ich niedostępności w bankach o małej i średniej wielkości, przy wykorzystaniu dostępnych środków (pozyskanych *ex ante* lub *ex post*). Wiąże się to z koniecznością utrzymywania przez instytucje gwarancyjne odpowiednich poziomów funduszy, które będą utrzymywane w odpowiedniej relacji do poziomów gwarancji (*deposit coverage*)<sup>44</sup>.

Według danych Komisji Europejskiej maksymalna wysokość środków, jakimi dysponują systemy, oscyluje pomiędzy 27 mln euro a 8,1 mld euro, podczas gdy kwota depozytów objętych gwarancją w UE wynosi około 5,7 bln euro. Pokazuje to olbrzymią dysproporcję pomiędzy zakumulowanym dotąd potencjałem finansowym systemów a wysokością środków, które są objęte gwarancją ochrony. Znaczna część systemów państw Unii jest niedofinansowana, co może oznaczać, że nie poradziłyby sobie one z niewypłacalnością nawet banku średniej wielkości. Naturalną konsekwencją braku wystarczających środków w systemie są opóźnienia lub całkowity brak wypłat dla deponentów, a ponadto naciski na rząd danego państwa, aby zapewnić wypłaty depozytów, mogą oznaczać niespodziewane koszty dla podatników<sup>45</sup>.

---

P.S. Bafia, *Kazus Icesave. Problem gwarancji depozytów gromadzonych w zagranicznych oddziałach instytucji kredytowych na podstawie sporu brytyjsko-islandzkiego*, „Bezpieczny Bank”, Nr 2 (44), Warszawa 2011.

<sup>41</sup> Na zasadach określonych w art. 4 pkt. 3 Dyrektywy 2006/48/WE.

<sup>42</sup> Rząd Islandii zachował się niespójnie, ponieważ najpierw 6.10.2008 r. premier w specjalnym oświadczeniu ogłosił pełne gwarancje dla depozytów w bankach na terytorium Islandii, zaś potem Islandia odmówiła ochrony klientom, którzy mieli środki pieniężne w bankach islandzkich, ale działających w formie oddziału poza granicami kraju.

<sup>43</sup> P.S. Bafia, *Kazus...*, *op. cit.*, s. 49–51.

<sup>44</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, SUERF Studies, Vienna, No. 1, 2011, s. 82–83.

<sup>45</sup> Komisja Europejska, *Wniosek...*, *op. cit.*, s. 5.



Dodatkowo okazuje się, że łączna wysokość zasobów finansowych, jakimi aktualnie dysponują instytucje gwarancyjne w Unii, nieznacznie przekracza poziom 12 mld euro. Zaś wartość depozytów złożonych w największych bankach europejskich z rozbudowaną działalnością transgraniczną wskazuje, że obecnie niektóre systemy nie są w stanie dobrze wypełniać swojej funkcji i sprostać nawet sporadycznym sytuacjom związanym z upadłością banku o dużej sumie depozytów. Środki zakumulowane w instytucjach gwarancyjnych są dalece niewystarczające do tego, aby zagwarantować zwrot depozytów klientom dużych banków. Przykładowo, depozyty zgromadzone w Deutsche Banku sięgały na koniec 2007 r. 375 mld euro, a w HSBC aż 664 mld euro<sup>46</sup>.

W świetle powyższych danych, w przypadku wyczerpania środków instytucji gwarancyjnej, to budżet konkretnego państwa okazuje się alternatywnym źródłem finansowania depozytów upadłego banku. Powoduje to powstanie zasadniczych zagrożeń. W ekstremalnej sytuacji, jaką byłaby upadłość dużego banku w małym kraju, może wystąpić niebezpieczeństwo bankructwa całego kraju lub, w mniej skrajnej wersji, znaczny wzrost deficytu budżetowego<sup>47</sup>.

Wypłacalność systemów gwarantowania depozytów jest trudna do zmierzenia, ponieważ nie ma do tego sprecyzowanych i jasno skonstruowanych wytycznych. Brakuje także regularności publikacji danych, a sama dziedzina budzi zainteresowanie od stosunkowo niedawna<sup>48</sup>. Dodatkowym problemem jest brak publicznie dostępnych danych w tym zakresie. Można jednak wypracować i opisać dwa podstawowe wskaźniki:

- ❖ zakumulowany fundusz systemu gwarancyjnego w odniesieniu do sumy wszystkich kwalifikowanych depozytów (*eligible deposits*);
- ❖ zakumulowany fundusz systemu gwarancyjnego w odniesieniu do sumy gwarantowanych depozytów (*covered deposits*)<sup>49</sup>.

Warto zauważyć, że siłę funduszy systemów gwarancyjnych można zmierzyć tylko w przypadku zastosowania finansowania *ex ante* lub finansowania mieszanego, ponieważ przy trybie *ex post* nie ma zakumulowanych funduszy do dyspozycji systemu, które są przedmiotem badania. Średnio w krajach UE-27 poziom całkowitych zakumulowanych środków w funduszu danego systemu w stosunku do depozytów kwalifikowanych wynosił zaledwie 0,20%. Natomiast do depozytów gwarantowanych wynosił 0,33%. Szczegółowe dane wraz z podziałem na poszczególne kraje UE prezentuje rysunek 2.

---

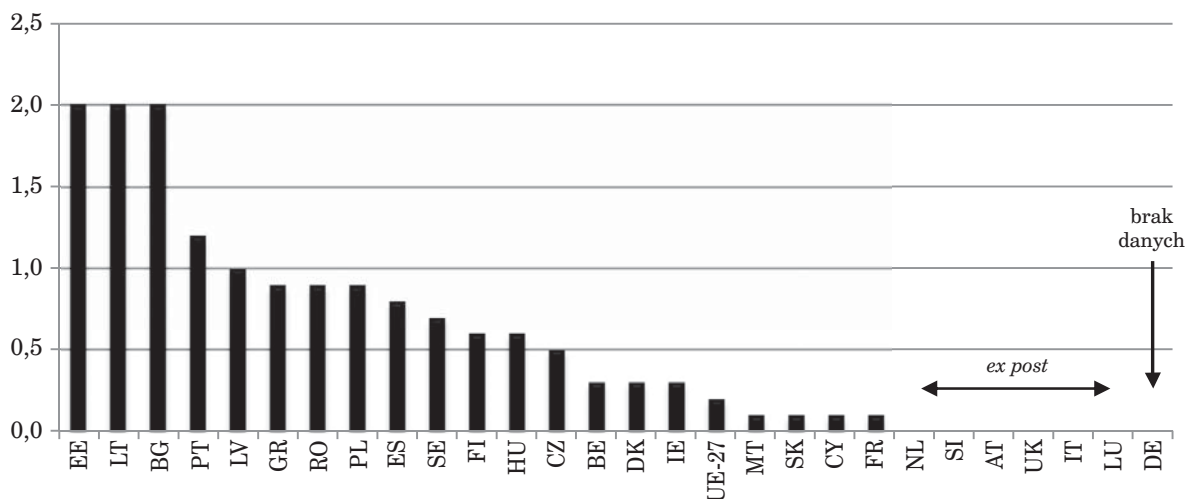
<sup>46</sup> A. Pawlikowski, *Problemy...*, *op. cit.*, s. 126.

<sup>47</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit...*, *op. cit.*, s. 83.

<sup>48</sup> Pierwsze zbiorcze dane dla państw członkowskich UE w tym temacie zostały opracowane w 2008 r., dane wzięte pod uwagę w tych opracowaniach pochodziły zaś z 2005 r., por. Komisja Europejska, *Investigating...*, *op. cit.*, s. 11–16.

<sup>49</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit...*, *op. cit.*, s. 83.

**Rysunek 2. Potencjał finansowy systemu gwarancyjnego w Unii Europejskiej mierzony ilorazem wysokości zakumulowanego funduszu i wysokością kwalifikowanych depozytów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit...*, op. cit., s. 84.

Rysunek 2 oraz dane z tabeli 3 wskazują, że niektóre kraje Unii Europejskiej dalekie są do spełnienia wymogów najnowszych propozycji wysuwanych na forum unii, wskazujących na oczekiwany poziom zakumulowania funduszy w wysokości nawet do 1,5% wartości depozytów kwalifikowanych. Analizy sytuacji konieczności przeprowadzenia wypłat przez system gwarantowania dla przypadku upadłości banku średniej wielkości pokazują, że potrzebny jest poziom zakumulowania środków co najmniej na poziomie od 0,36 do 0,6% wartości kwalifikowanych depozytów. Warunek ten jest już spełniony w niektórych państwach<sup>50</sup>. Lepsze wskaźniki wypłacalności w tym zakresie prezentują tzw. nowe kraje Unii (np. Estonia, Bułgaria, Litwa), które zakumulowały większe wartości w swoich systemach niż kraje starej UE, które stosują jeszcze czasami finansowanie *ex post*.

<sup>50</sup> Komisja Europejska, *JRC Report under Article 12 of Directive 94/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC*, Joint Research Centre, Unit G09, Ispra (Italy), s. 56.

Tabela 3. Współczynniki wypłacalności systemów gwarancyjnych poszczególnych państw

Państwo	Fundusze (2008) (w %)		Wariant finansowania	Państwo	Fundusze (2008) (w %)		Wariant finansowania
	depozyty kwalifikowane (2007)	depozyty kwalifikowane (2007)			depozyty kwalifikowane (2007)	depozyty kwalifikowane (2007)	
Austria	0,0	0,0	<i>ex post</i>	Luksemburg	0,0	0,0	<i>ex post</i>
Belgia	0,3	1,0	<i>ex ante</i>	Łotwa	1,0	1,0	<i>ex ante</i>
Bułgaria	2,0	0,1	<i>ex ante</i>	Malta	0,1	0,1	<i>ex ante</i>
Cypr	0,1	brak danych	<i>ex ante</i>	Niemcy	brak danych	brak danych	<i>ex ante</i>
Czechy	0,5	0,9	<i>ex ante</i>	Polska	0,9	0,9	mieszany
Dania	0,3	1,2	<i>ex ante</i>	Portugalia	1,2	1,2	<i>ex ante</i>
Estonia	2,0	0,9	<i>ex ante</i>	Rumunia	0,9	0,9	<i>ex ante</i>
Finlandia	0,6	0,1	<i>ex ante</i>	Słowacja	0,1	0,1	<i>ex ante</i>
Francja	0,1	0,0	<i>ex ante</i>	Słowenia	0,0	0,0	<i>ex post</i>
Grecja	0,9	0,7	<i>ex ante</i>	Szwecja	0,7	0,7	<i>ex ante</i>
Hiszpania	0,8	0,6	<i>ex ante</i>	Węgry	0,6	0,6	<i>ex ante</i>
Holandia	0,0	0,0	<i>ex post</i>	Wlk. Brytania	0,0	0,0	<i>ex post</i>
Irlandia	0,3	0,0	<i>ex ante</i>	Włochy	0,0	0,0	<i>ex post</i>
Litwa	2,0	<b>0,02</b>	<i>ex ante</i>	<b>Średnia</b>	<b>0,02</b>	<b>0,02</b>	<b>6 ex post</b>

Źródło: M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit...*, op. cit., s. 84.

Przeгляд danych sektora bankowego poszczególnych państw Unii oraz wysokość współczynników wypłacalności instytucji gwarancyjnych wskazują na niską kapitalizację i nieadekwatny poziom zakumulowanych funduszy. Z drugiej jednak strony należy być świadomym, że żaden z funduszy krajowych nie jest i prawdopodobnie nie będzie w stanie wypłacić depozytów w momencie upadłości dużego banku. Z praktycznego punktu widzenia deponentów bezpieczeństwo i wiarygodność systemów opierają się na realnym potencjale finansowym, ale bazują także na wewnętrznym przeświadczeniu deponentów o ich bezpieczeństwie budowanym dzięki ustanowieniu nominalnych poziomów gwarancji. Depozyty znajdujące się w grupie krajów UE-12 są relatywnie lepiej zabezpieczone niż te z krajów UE-15. Decyduje o tym przeważający tryb finansowania *ex ante* oraz korzystniejsze współczynniki gwarancji<sup>51</sup>.

Należy zwrócić jednak uwagę na to, że to kraje UE-12 są „importerami” kapitału z banków UE-15, a zagraniczne spółki-matki banków mają istotny wpływ na sektor bankowy tych krajów. Powstaje tu sprzeczność tego rodzaju, że w przypadku stosowania się do zasady jednolitej licencji to właśnie system gwarantowania depozytów kraju rodzimego odpowiada za gwarantowanie depozytów. Okazuje się, że banki zachodnie obecne w krajach UE-12 i gromadzące dużą część depozytów w tych krajach charakteryzują się niskim stopniem pokrycia i dają realnie mniejszą ochronę deponentom<sup>52</sup>. Udział oddziałów banków zagranicznych jest znaczący w krajach UE-12, a przypadek islandzki pokazał, że zasada kraju pochodzenia może nie działać w praktyce<sup>53</sup>. Po porównaniu ochrony oferowanej przez różne systemy gwarantujące depozyty w wybranych instytucjach kredytowych, których oddziały funkcjonują w UE-12, okazuje się, że klienci największych zagranicznych banków są zmuszeni polegać przede wszystkim na dobrej kondycji finansowej banku, którego są klientem. Ewentualnym wyjściem jest także podejście zwane *too big to fail* lub dobry stan finansów publicznych kraju pochodzenia banku niż pewność wypłaty środków z instytucji gwarancyjnych UE-12<sup>54</sup>. Kraje goszczące powinny oceniać potencjał finansowy instytucji gwarancyjnej kraju pochodzenia i monitorować ostrożnie jego kondycję finansową. To wymaga dostępu do adekwatnej informacji na temat pozycji finansowej całego podmiotu finansowego, a także kondycji finansowej chroniącego go systemu.

<sup>51</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit...*, *op. cit.*, s. 84–87.

<sup>52</sup> Inaczej jest w przypadku oddziałów banków mających siedzibę w kraju przyjmującym. Podlegają one pod system gwarantowania kraju przyjmującego.

<sup>53</sup> Por. np. P.S. Bafia, *Kazus...*, *op. cit.* Islandzki system gwarancyjny nie był stosownie dokapitalizowany i nie posiadał odpowiedniego potencjału do pokrycia zobowiązań.

<sup>54</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Deposit...*, *op. cit.*, s. 85–87.

## 5. POTENCJAŁ FINANSOWY SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW A KRYZYS FINANSOWY

Systemy gwarantowania depozytów działają sprawnie i efektywnie przy sprzyjających warunkach makroekonomicznych, ponieważ nie występują wtedy zwykle zjawiska ekstremalne, jak np. upadłości wielu banków w krótkim okresie. W korzystnych ekonomicznie warunkach funkcją realizowaną przez instytucje gwarancyjne jest pobór składek na rzecz systemu, zarządzanie nimi oraz działania informacyjne. Trudno jednak utrzymać dobrą kondycję finansową instytucji gwarancyjnej czasie kryzysu finansowego. Wysoki potencjał systemu może jednak ułatwić to zadanie, wpływając korzystnie na stabilizację i zatrzymanie tzw. runu na banki<sup>55</sup>.

Specyfika działalności bankowej przejawia się m.in. tym, że żaden z banków, niezależnie od swojej wielkości i kondycji finansowej, nie posiada wystarczającej ilości płynnych środków umożliwiających natychmiastową wypłatę wszystkich depozytów lub choćby istotnej ich części. Stwarza to możliwość urzeczywistnienia się konsekwencji ryzyka jakim jest masowe wycofywanie depozytów. Zwłaszcza w czasie kryzysu finansowego może zdarzyć się tak, że deponenti stwierdzą, iż ich depozyty nie są bezpieczne i spróbują je wycofać w tym samym momencie. Takie zachowania mogą doprowadzić do upadłości banku oraz oddziałują negatywnie nie tylko na sektor bankowy, lecz także na całą gospodarkę<sup>56</sup>.

W kryzysowej sytuacji wysokość potencjału finansowego poszczególnych instytucji gwarancyjnych może decydować o poczuciu bezpieczeństwa deponentów i stanowić o zaufaniu do całego systemu bankowego. Deponenti mogący relatywnie szybko wypłacić własne środki z upadłego banku nie zainicjują powstania lawiny wypłat depozytów z innych banków postrzeganych jako niestabilne. Wysoki potencjał finansowy ogranicza zatem znacznie możliwość wystąpienia zjawiska paniki bankowej, tzw. runu na banki. Dodatkowo niektóre modele teoretyczne uznają za prawdziwą tezę mówiącą o tym, że długotrwałe zaufanie do sektora bankowego podnosi efektywność sektora finansowego w ogólności. Sprzyja to zwiększeniu inwestycji oraz wpływa korzystnie na rozwój gospodarczy kraju<sup>57</sup>. Sytuacja ekonomiczno-finansowa w Europie po kryzysie finansowym wydaje się względnie opanowana oraz wskazuje na powtórne stabilizowanie się sytuacji systemu bankowego. Utrzymanie wysokich poziomów gwarancji i położenie nacisku na odpowiednie

---

<sup>55</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 297.

<sup>56</sup> Może wystąpić np. efekt zarażania (rozprzestrzenienie się zjawiska na inne banki), utrata zaufania do instytucji finansowych, odpływ kapitału do innych krajów i wystąpienie zjawiska *flight to quality*.

<sup>57</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku...*, *op. cit.*, s. 296.

finansowanie wydają się nadal uzasadnione, choć do 2008 r. pojawiały się pomysły ich ograniczania ze względu na koszty funkcjonowania<sup>58</sup>.

## PODSUMOWANIE

Proces tworzenia kluczowych regulacji Unii Europejskiej w zakresie gwarantowania depozytów składał się z kilku zasadniczych etapów. Początkowo systemy gwarantowania depozytów w Europie tworzone pod wpływem potrzeb wewnętrznych, jednak w miarę upływu czasu wzrastało znaczenie czynnika zewnętrznego w postaci potrzeb integracji wspólnego rynku czy też przeciwdziałania skutkom kryzysów finansowych. Z tego powodu postępuje proces częściowej formalizacji elementów systemów chociażby dotyczących wysokości gwarancji. Jednak inne elementy, takie jak sposoby i warianty finansowania, bezpośrednio z nimi związane, pozostały na znacznie niższym poziomie harmonizacji.

W ostatnich latach, w odpowiedzi na kryzys finansowy, poszczególne państwa Unii Europejskiej podjęły kroki zmierzające do wprowadzenia istotnych zmian regulacyjnych w zakresie całego sektora gwarantowania depozytów. Bezprecedensowe podniesienie wysokości gwarancji było ukierunkowane przede wszystkim na wzmocnienie ochrony deponentów, podniesienie zaufania do banków oraz ograniczenie możliwości wystąpienia zjawiska paniki bankowej. Niestety, ujednoczenie poziomów gwarancji nie zostało wsparte zmianami systemowymi dotyczącymi finansowania instytucji gwarantujących depozyty i w rezultacie przy jednolitym poziomie gwarancji faktyczna zdolność sprostania zobowiązaniom finansowym jest bardzo różna w poszczególnych państwach.

Na forum Unii Europejskiej dostrzeżono, że systemy gwarancyjne są najbardziej niejednorodnym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego we wspólnocie. Stopniowa harmonizacja wymaga zmian systemowych i odejścia od tych zdecentralizowanych konstrukcji nie tylko w przedmiocie wysokości gwarancji. Potrzebna jest także próba poszukiwania konsensusu w trudniejszych do wypracowania zakresach, jak zapewnienie odpowiedniego finansowania. Oprócz nominalnego zwiększenia poziomów gwarancji niezbędne jest także zwiększenie potencjału finansowego systemów, aby były skutecznym narzędziem do walki z kryzysem, takim na którym deponenci będą mogli polegać, kiedy zostaną spełnione warunki wypłaty gwarancji.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 298.

## Abstract

The process of creation of the key European Union regulations on deposit insurance has had several steps. One of them was the process of deposit coverage harmonization. However, at the same time, related elements of the schemes such as methods and options for funding, remained unchanged. The unprecedented increase of guarantee coverage in response to the financial crisis was aimed at strengthening the protection of depositors, increasing confidence and limiting the possibility of bank runs. However the unification of coverage levels in European countries has not been accompanied by the introduction of systemic changes influencing the actual ability of the scheme to meet its commitments. Because of the lack of coordination, deposit guarantee schemes are currently considered as the most heterogeneous element of the financial safety net in the European Union. Schemes require systemic changes not only in the area of deposit coverage but also in areas where consensus is more difficult to achieve, such as funding. The nominal increase of coverage levels needs to be accompanied by the respective financial capability of the systems to be an effective tool, able to reimburse covered deposits.

**Keywords:** Deposit guarantee schemes, deposit coverage, funding of deposit guarantee schemes

## Bibliografia

- Bafia P.S., *Kazus Icesave. Problem gwarancji depozytów gromadzonych w zagranicznych oddziałach instytucji kredytowych na podstawie sporu brytyjsko-islandzkiego*, „Bezpieczny Bank”, Nr 2 (44), Warszawa 2011.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 68/3, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty.
- Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 135/5, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- IADI, *Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Deposit Insurance Coverage*, Guidance Paper, March 2013.
- Immediate responses to financial turmoil, Council Conclusions*, Luxembourg, 7.10.2008, 13930/08 (Presse 284).
- Iwanicz-Drozdowska M., *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, SUERF Studies, Vienna, No. 1, 2011.

- Iwanicz-Drozdowska M., *Ryzyko w aspekcie finansowania działalności instytucji gwarantujących depozyty*, „Bezpieczny Bank”, Nr 3 (28), Warszawa 2005, s. 45.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Komisja Europejska, *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes, Report on DGS efficiency*, Joint Research Centre, Unit G09, Ispra (Italy), May 2008.
- Komisja Europejska, *JRC Report under Article 12 of Directive 94/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC*, Joint Research Centre, Unit G09, Ispra (Italy).
- Komisja Europejska, *Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady .../.../UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona]*, KOM(2010) 369, SEK(2010)835, SEK(2010)834, Bruksela 2010.
- Małecka E., Włodarczyk B., *Systemy gwarantowania depozytów – konwergencja rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej*, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG, kwiecień 2012 r.
- Obal T., *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Bezpieczny Bank”, Nr 1 (22), Warszawa 2004.
- Pawlikowski A., *Zróźnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt”, Nr 10, NBP, Warszawa 2004.
- Pawlikowski A., *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, Materiały i Studia, Nr 193, NBP, Warszawa 2005.
- Pawlikowski A., *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów na przykładzie państw Unii Europejskiej*, WNE UW, Warszawa 2009.
- Polijaniuk H., Obal T., *Omówienie i porównanie systemów gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej oraz w krajach kandydackich*, „Bezpieczny Bank”, Nr 3 (14/15), Warszawa 2001.
- 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.
- Wyrok Trybunału z dnia 13 maja 1997 r., Republika Federalna Niemiec przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-233/94.
- Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, Nr 1 (34), Warszawa 2007.