

*Adam Pawlikowski**

OPTYMALNY MODEL GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW¹

WSTĘP

Systemy gwarantowania depozytów – obok banków centralnych, instytucji nadzoru finansowego oraz rządów – są istotnym elementem rozwiązań składających się na sieć bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*). Sformalizowane systemy gwarancyjne² funkcjonują obecnie w 104 państwach świata³, przy czym aż połowa z nich została powołana do życia w ciągu ostatnich 15 lat. Joseph Stiglitz – laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 2001 r. – określając warunki, jakie ma spełniać idealny system bankowy we współczesnym świecie, wskazał na funkcjonowanie w jego ramach systemu gwarantowania depozytów jako jednej z najważniejszych jego cech⁴. Zasadniczą przesłankę tworzenia systemów gwarancyjnych czy,

* Adam Pawlikowski jest doktorem nauk ekonomicznych, Naczelnikiem Wydziału Unii Europejskiej w Departamencie Systemu Finansowego NBP.

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie pracy doktorskiej pt. *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów na przykładzie państw Unii Europejskiej*, obronionej w październiku 2009 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor dziękuje Recenzentowi artykułu – Panu Prof. Ryszardowi Kokoszczyńskiemu – za cenne uwagi.

² Terminy „system gwarantowania depozytów” i „system gwarancyjny” są w tym artykule stosowane zamiennie.

³ Na podstawie informacji zawartej na stronie Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (ang. *International Association of Deposit Insurers*): www.iadi.org.

⁴ J.E. Stiglitz, B. Greenwald, *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*. Cambridge University Press, United Kingdom 2003.

szerzej, sieci bezpieczeństwa finansowego, stanowi ich działanie na rzecz stabilności systemu bankowego będącego w wielu krajach najważniejszym elementem systemu finansowego. Stabilizacyjne działanie systemów gwarantowania depozytów wynika głównie z faktu, że przeciwdziałają one wystąpieniu *runu* na kasy banków, co zapobiega rozprzestrzenianiu się kryzysu bankowego w drodze zbiorowej paniki. Tymczasem doświadczenia wielu krajów pokazują, że kryzysy bankowe o charakterze systemowym powodują olbrzymie straty nie tylko dla właścicieli i deponentów banków dotkniętych kryzysem, ale dla całej gospodarki⁵. Ponieważ stabilność systemu finansowego leży w interesie wszystkich uczestników życia politycznego i gospodarczego, jest ona traktowana jako dobro o charakterze publicznym⁶.

Niemniej jednak istnienie systemu gwarantowania depozytów jako dodatkowej instytucji chroniącej system finansowy przed destabilizacją – oprócz oczywistych korzyści – łączy się również z pewnymi kosztami i zagrożeniami. Regulacje w zakresie gwarancji dla deponentów, ze względu na swój zazwyczaj obligatoryjny charakter⁷, nie są rozwiązaniem o charakterze typowo rynkowym. Instytucje te nie do końca są zgodne z ideą rynkowej regulacji gospodarki i ich utworzenie może w konsekwencji prowadzić do zakłócenia reguł wolnego rynku. Literatura przedmiotu wskazuje, że największym zagrożeniem wynikającym z funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów jest ryzyko wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*). Świadomość istnienia dodatkowych mechanizmów zabezpieczających zdejmuje z banków oraz ich klientów część odpowiedzialności za podejmowane przez nich działania. W efekcie obie grupy podmiotów są skłonne do podejmowania większego ryzyka w celu maksymalizacji zysku. Zachowanie to opiera się na przekonaniu, że ewentualne negatywne skutki takich działań zostaną zneutralizowane, bądź przynajmniej złagodzone, przez pomoc ze strony instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.

Wobec tak zarysowanych głównych korzyści i kosztów wynikających z powołania do życia sformalizowanego systemu gwarantowania depozytów, rodzi się pytanie, jaki jest efekt netto funkcjonowania tego typu instytucji. Odpowiedź na to pytanie jest poważnie utrudniona z uwagi na fakt, że znaczna część efektów generowanych przez system gwarancyjny ma charakter niemierzalny lub trudno mierzalny. Z tego względu ustalenie precyzyjnego bilansu korzyści i kosztów wynikających z istnienia sformalizowanych gwarancji dla deponentów jest wręcz niemożliwe.

Przegląd literatury przedmiotu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na powyższe postawione pytanie. Wytyczne dotyczące kształtu systemu gwarantowania depo-

⁵ G. Hoggarth, V. Saporta, *Costs of banking system instability: some empirical evidence*. Bank of England, Financial Stability Review, June 2001, s. 150.

⁶ O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 40.

⁷ Najbardziej znaczącym wyjątkiem w tej mierze był system gwarantowania depozytów w Szwajcarii, który przez wiele lat funkcjonował jako system dobrowolny.

zytów, publikowane przez organizacje o charakterze międzynarodowym (Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁸, Forum Stabilności Finansowej⁹, Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów oraz Bank Rozrachunków Międzynarodowych¹⁰) oraz ponadnarodowym (Unia Europejska¹¹) jednoznacznie opowiadają się za tworzeniem formalnych rozwiązań w tym zakresie. Rekomendacje te wynikają z oceny eksperckiej wymienionych tu instytucji wskazującej, że korzyści płynące z funkcjonowania formalnych gwarancji przewyższają generowane przez nie koszty i zagrożenia. Z drugiej jednak strony, wiele badań ilościowych zwraca uwagę na przeważające negatywne konsekwencje funkcjonowania systemów gwarancyjnych, przynajmniej w warunkach słabego otoczenia instytucjonalnego¹². Bez trudu jednak można znaleźć badania, w których stwierdza się pozytywny wpływ sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów na stabilność sektora bankowego w warunkach silnego otoczenia instytucjonalnego¹³. W niektórych pracach dowodzi się nawet, że wprowadzenie formalnych gwarancji dla deponentów pomaga zredukować zjawisko pokusy nadużycia z uwagi na fakt, że *de facto* oznacza ono ograniczenie zakresu sieci bezpieczeństwa finansowego¹⁴.

Materiał bibliograficzny – mimo że nie wskazuje jednoznacznie, jaki jest wpływ systemu gwarantowania depozytów na stabilność sektora bankowego – zwraca jednak uwagę na kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, wpływ systemu gwarancyjnego na stabilność finansową jest w znacznej mierze uzależniony od warunków otoczenia instytucjonalnego charakterystycznych dla danego kraju. Generalnie, im lepiej rozwinięta jest infrastruktura instytucjonalna i prawna, tym silniejsza jest dyscyplina

⁸ M.in. G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. Occasional Paper 2000, No 197, International Monetary Fund.

⁹ *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.

¹⁰ *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, Basel Committee on Banking Supervision, International Association of Deposit Insurers, June 2009.

¹¹ *Dyrektywa 94/19/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz zmieniająca ją Dyrektywa 2009/14/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r.*

¹² M.in. A. Demirgüç-Kunt i E. Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?* International Monetary Fund Working Paper No. 00/3, January 2000; A. Demirgüç-Kunt, H. Huizinga, *Market Discipline and Deposit Insurance*, „Journal of Monetary Economics” 2004, 51, s. 375–399; E.J. Kane, A. Demirgüç-Kunt, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* NBER Working Paper Series, Working Paper 8493, Cambridge 2001; E.J. Kane, *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*. Policy Research Working Paper 2453, The World Bank 2000.

¹³ R. Cull, L. Senbet i M. Sorge, *Deposit Insurance and Financial Development*. Policy Research Working Paper 2682, The World Bank 2001; A. Hovakimian, E.J. Kane, L. Laeven, *How Countries and Safety-Net Characteristics Affect Bank Risk-Shifting*. Working Paper 9322, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2002.

¹⁴ R. Gropp, J. Vesala, *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*. European Central Bank 2004.

rynkowa i mniejsze zagrożenie wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia¹⁵. W efekcie, funkcjonowanie sformalizowanych systemów gwarancyjnych w warunkach silnego otoczenia instytucjonalnego raczej wzmacnia niż osłabia dyscyplinę rynkową.

Po drugie, zwraca się uwagę na fakt, że nawet jeśli środowisko instytucjonalne jest właściwe, to ewentualne korzyści z wprowadzenia formalnego systemu gwarantowania depozytów w znacznej mierze zależą od jego kształtu¹⁶. W efekcie wpływ systemu gwarancyjnego na stabilność finansową w zasadniczym stopniu jest uzależniony od szczegółowych rozwiązań w zakresie konstrukcji systemu gwarancyjnego przyjętych w danym kraju. W literaturze przedmiotu stwierdza się wprost, że system gwarantowania depozytów może być ważnym czynnikiem dla stabilizowania bądź destabilizowania systemu finansowego, w zależności od jego cech, czyli zachęt wbudowanych w jego konstrukcję¹⁷. Wagę szczegółowych rozwiązań w zakresie systemu gwarancji dla deponentów podkreśla również fakt, że jego funkcjonowanie jest czasami przyrównywane do efektu generowanego przez elektrownie jądrowe¹⁸. Wykorzystując tę analogię, zwraca się uwagę, że wybór odpowiedniej formuły działania systemu gwarantowania depozytów jest niezwykle istotny, niewłaściwie zaprojektowany system może bowiem przynieść więcej szkód niż korzyści. Ponadto błędy popełnione w konstrukcji systemu gwarancji dla deponentów mogą być w praktyce bardzo kosztowne.

Zaprezentowane powyżej rozważania wyjaśniają, dlaczego tak istotne znaczenie ma wybór właściwej konstrukcji systemu gwarantowania depozytów. Jednak stworzenie efektywnych rozwiązań w tym zakresie jest szczególnym wyzwaniem z uwagi na rozbieżne do pewnego stopnia interesy, które system musi pogodzić. Z jednej strony system ma zapewnić ochronę klientów instytucji finansowych, a z drugiej zaś powinien ograniczać zachęty do podejmowania przez instytucje finansowe i deponentów nadmiernego ryzyka. Występuje tu znana w ekonomii zależność typu „coś za coś” (ang. *trade-off*), przez co wzmocnienie ochrony deponenta prowadzi niejednokrotnie do osłabienia dyscypliny rynkowej. Dlatego konstrukcja systemu gwarantowania depozytów musi uwzględniać odpowiednie proporcje między protekcją i regulacjami a dyscypliną rynkową.

¹⁵ A. Demirgüç-Kunt i E. Detragiache, *Does Deposit..., op. cit.*; A. Demirgüç-Kunt i H. Huizinga, *Market Discipline and Financial Safety Net Design*, Policy Research Working Paper 2183, World Bank 2000.

¹⁶ A. Hovakimian, E.J. Kane, L. Laeven, *How Countries..., op. cit.*

¹⁷ R. Dale, F. Bruni, Ch. De Boissieu, *Strengthening Financial Infrastructure. Deposit Insurance and Lending of Last Resort*. Societe Universitaire Europeenne de Recherches Financieres, no. 7, Amsterdam 2000, s. 13.

¹⁸ L. William Seidman, Chairman, Federal Deposit Insurance Corporation – *A deposit insurance system is like nuclear power plant. If you build it without safety precautions, you know it's going to blow you off the face of the earth. And even if you do, you can't be sure it won't*, [za:] C. Thies, D. Gerlowski, *Deposit Insurance: A History of Failure*, „Cato Journal”, Vol. 8, No. 3 (Winter 1989), s. 677. Prezes FDIC ocenił w ten sposób doświadczenia USA z lat 80. XX w. związane z kryzysem kas oszczędnościowo-pożyczkowych (ang. *savings and loan crisis*).

Wobec powyższych ustaleń, celem niniejszego artykułu jest wskazanie cech optymalnego systemu gwarantowania depozytów. Optymalizacja systemu gwarancyjnego, w ujęciu przyjętym w tym artykule, oznacza wybór takiej formuły systemu, która w maksymalnym stopniu przyczyni się do zapewnienia stabilności systemu finansowego. Do osiągnięcia celu w postaci stabilności finansowej wymagane jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, system gwarancyjny musi zapewniać wystarczająco pełną ochronę dla deponentów, co działa stabilizująco na sektor bankowy. Po drugie, w konstrukcję systemu gwarantowania depozytów muszą być wbudowane elementy ograniczające do minimum pokusę nadużycia, która oddziałuje negatywnie na stabilność finansową.

W niniejszym artykule zaprezentowano zasady konstrukcji systemu gwarantowania depozytów mające na celu zapewnienie właściwej ochrony dla deponentów i – dzięki temu – większej stabilności systemu finansowego. Następnie dokonano zestawienia wytycznych pozwalających na ograniczenie do minimum zjawiska pokusy nadużycia związanego z funkcjonowaniem systemu gwarancyjnego i zestawienia powyżej wskazanych dwóch grup wytycznych, uzyskując cechy optymalnego systemu gwarantowania depozytów maksymalizującego jego korzystne działanie na rzecz stabilności systemu finansowego.

1. ZASADY MAJĄCE NA CELU ZAPEWNIENIE WŁAŚCIWEJ OCHRONY DLA DEPONENTÓW

System gwarantowania depozytów powinien być skonstruowany tak, aby w sposób wystarczająco pełny zabezpieczał deponentów. Wówczas są oni mniej skłonni do masowego wycofywania depozytów, mając świadomość, że ich środki objęte są prawnymi gwarancjami¹⁹. W ten sposób gwarantowanie depozytów, ograniczając prawdopodobieństwo wystąpienia *runu* na banki, przyczynia się do utrzymania stabilności systemu finansowego. Należy dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że powyższe przesłanki nie są jedynymi, które uzasadniałyby celowość tworzenia systemów gwarantowania depozytów. Potrzeba wprowadzenia specjalnej ochrony dla deponentów wynika również z tego, że napotykają oni problem asymetrii informacji w relacjach z bankami. Deponenci – jako słabsza strona transakcji – mają zazwyczaj niewystarczającą wiedzę na temat sytuacji finansowej poszczególnych banków, aby podejmować w pełni racjonalne decyzje²⁰. W efekcie wprowadzenie gwarancji dla deponentów

¹⁹ D.W. Diamond, Ph.H. Dybvig, *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, „Journal of Political Economy” 1983, Vol. 91, No. 3, s. 401–419.

²⁰ M. Dewatripont, J. Tirole, *The Prudential Regulation of Banks*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1994, s. 60.

ma na celu nie tylko zapewnienie stabilnego funkcjonowania systemu finansowego, ale również objęcie dodatkową ochroną klientów banków.

Literatura przedmiotu wskazuje wiele zasad konstrukcji systemu gwarancyjnego, mających na celu zapewnienie właściwej ochrony dla deponentów. Cel ten realizowany jest najlepiej w sytuacji, gdy:

- ❖ System gwarantowania depozytów jest sformalizowany (*explicit*) – uregulowanie kwestii gwarancji dla deponentów w porządku prawnym danego kraju stwarza przejrzyste reguły ochrony. Dodatkowo sprawia, że system gwarancyjny charakteryzuje się większą wiarygodnością i w większym stopniu przyczynia się do budowania zaufania do sektora bankowego²¹;
- ❖ Zapewniono udział przedstawicieli władz publicznych w zarządzaniu systemem gwarancyjnym – jest to czynnik również przyczyniający się do większej wiarygodności i zaufania społecznego do systemu. Ponadto takie systemy mają przewagę w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze systemowym, mogą bowiem mieć łatwiejszy dostęp do pomocy finansowej ze źródeł publicznych²²;
- ❖ System gwarancyjny funkcjonuje w formule *risk minimizer* – zdefiniowanie szerokiego zakresu uprawnień systemu gwarantowania depozytów w wydajny sposób przyczynia się do stabilizacji sektora bankowego²³. Dzięki możliwości podejmowania działań pomocowych, system gwarancyjny zapobiega występowaniu upadłości banków. Działalność prewencyjna systemu zapewnia zatem dodatkową ochronę dla deponentów i innych podmiotów, których wiarygodności względem banku nie są objęte gwarancjami systemu;
- ❖ Zdefiniowano rozległy zakres przedmiotowy gwarancji – zastosowanie szerokiej definicji środków gwarantowanych (czyli objęcie gwarancjami wiele rodzajów depozytów), ustalenie stosunkowo wysokiego limitu gwarancji oraz brak koasekuracji i kompensacji przekładają się bezpośrednio na większy zakres ochrony deponentów ze strony systemu gwarancyjnego;
- ❖ System gwarancyjny finansowany jest w trybie *ex ante* – taki tryb finansowania zapewnia większą wiarygodność i zaufanie społeczne do systemu, a także lepsze wypełnianie przez system funkcji w warunkach kryzysu systemowego²⁴;
- ❖ Budowanie potencjału finansowego systemu – wprowadzenie regulacji określających docelową wartość gromadzonych środków wpływa stabilizująco na funkcjonowanie systemu gwarancyjnego, szczególnie w sytuacji, gdy konieczne jest dokonywanie znacznych wypłat odszkodowań²⁵;

²¹ *Guidance for Developing Effective...*, *op. cit.*, s. 3.

²² G. Garcia, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 5.

²³ *General Guidance for an Effective Deposit Insurance Mandate*, International Association of Deposit Insurers, October 2007, www.iasi.org, s. 3.

²⁴ *Funding of Deposit Insurance Systems*, International Association of Deposit Insurers, Discussion Paper, July 2008, www.iasi.org, s. 3, 6.

²⁵ G. Garcia, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 24.

- ❖ Określono awaryjne źródła finansowania systemu, w szczególności o charakterze publicznym – tego typu rozwiązanie zapewnia większą stabilność funkcjonowania systemu w przypadku, gdy jego środki okażą się niewystarczające do przeprowadzenia wypłat odszkodowań dla deponentów²⁶;
- ❖ System zapewnia szybką wypłatę odszkodowań²⁷ – należy zaznaczyć, że okres oczekiwania deponentów na wypłatę środków gwarantowanych w sposób pośredni zależy od konkretnych cech konstrukcyjnych systemu. Skróceniu tego okresu sprzyja przede wszystkim: mniejsza liczba zastosowanych wyłączeń przedmiotowych, brak kompensacji, brak koasekuracji, zastosowanie trybu finansowania *ex ante*, budowanie potencjału finansowego systemu, a także określenie awaryjnych źródeł finansowania systemu.

2. ZASADY MAJĄCE NA CELU OGRANICZENIE ZJAWISKA POKUSY NADUŻYCIA

Największym zagrożeniem wynikającym z funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów jest możliwość nasilenia się ryzyka wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia. Ryzyko to odnosi się do zmiany zachowań dwóch grup podmiotów – banków należących do systemu i deponentów korzystających z ich usług. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że odpowiedni wybór formuły funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów pozwala na ograniczenie do minimum potencjalnych problemów i zagrożeń związanych ze zjawiskiem pokusy nadużycia²⁸.

Ogólnie rzecz biorąc, aby do minimum ograniczyć zjawisko pokusy nadużycia, należy zastosować następujące rozwiązania w konstruowaniu systemu gwarantowania depozytów:

- ❖ Zapewnienie udziału przedstawicieli banków w zarządzaniu systemem gwarancyjnym – jest to czynnik dyscyplinujący, ograniczający koszty działalności systemu gwarancyjnego²⁹ oraz silnie wzmacniający dyscyplinę rynkową³⁰. Administracja prywatna systemu gwarantowania depozytów ponadto istotnie zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia³¹;

²⁶ *Funding of Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 13–14.

²⁷ *Core Principles for Effective...*, *op. cit.*, s. 5.

²⁸ Należy jednak zaznaczyć, że odpowiednia konstrukcja systemu gwarantowania depozytów nie jest jedynym sposobem ograniczania zjawiska pokusy nadużycia kreowanego przez istnienie systemu gwarancyjnego. Do ograniczenia *moral hazard* przyczyniają się również wszelkie inicjatywy regulacyjne zwalczające podejmowanie nadmiernego ryzyka przez banki, a także minimalizowanie strat poprzez wcześniejsze likwidowanie zagrożonych banków – R. Dale, F. Bruni, Ch. De Boissieu, *Strengthening Financial...*, *op. cit.*, s. 14.

²⁹ G. Garcia, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 4–5.

³⁰ A. Demirgüç-Kunt i H. Huizinga, *Market Discipline...*, *op. cit.*, s. 24.

³¹ A. Demirgüç-Kunt i E. Detragiache, *Does Deposit...*, *op. cit.*, s. 13.

- ❖ Określenie wąskiej definicji środków gwarantowanych (czyli zastosowanie licznych wyłączeń z przedmiotowego zakresu gwarancji) – w tym zakresie obowiązuje zasada wskazująca, że im bardziej zawężony jest przedmiotowy zakres gwarantowania, tym dany system gwarancyjny wykazuje większą odporność na zjawisko pokusy nadużycia³²;
- ❖ Ustalenie limitu gwarancyjnego na niezbyt wysokim poziomie – konieczność ograniczenia wysokości limitu gwarancyjnego wynika z faktu, że zbyt wysoki poziom ochrony powoduje osłabienie dyscypliny rynkowej, wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia, a także zwiększone prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu bankowego³³. Z ustaleń Międzynarodowego Funduszu Walutowego³⁴ wynika, że wzmocnieniu dyscypliny rynkowej i uniknięciu zjawiska *moral hazard* sprzyja przyjęcie kwoty gwarantowanej na poziomie jedno- lub dwukrotności PKB *per capita* w danym kraju. Dysponując jednak bardziej szczegółowymi danymi dotyczącymi struktury depozytów, należałoby ustalić wysokość limitu w taki sposób, aby gwarancjami objętych było ok. 80–90% liczby rachunków, ale tylko ok. 20% ich wartości;
- ❖ Zastosowanie koasekuracji, czyli niepełnej ochrony – rozwiązanie to, poprzez podział ryzyka pomiędzy deponenta i system gwarantowania depozytów, wzmacnia dyscyplinę rynkową, daje deponentowi bodźce do analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku i w efekcie zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia³⁵;
- ❖ Zastosowanie przy wypłacie odszkodowania mechanizmu kompensacji, czyli pomniejszenie odszkodowania o wysokość należności deponenta względem banku – rozwiązanie to sprowadza się do ograniczenia pokusy nadużycia poprzez zawężenie przedmiotowego zakresu gwarancji³⁶;
- ❖ Finansowanie systemu gwarancyjnego ze środków prywatnych – literatura przedmiotu wskazuje, że partycypacja banków w kosztach systemu gwarancyjnego istotnie zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia³⁷;
- ❖ Wprowadzenie opłat odzwierciedlających poziom ryzyka banków – podstawową zaletą tego rozwiązania jest stwarzanie motywacji dla banków do ograniczania

³² D. Hoelscher, M. Taylor, U. Klueh, *The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems*, „Working Paper” 2006, No. 251, International Monetary Fund, s. 26.

³³ A. Demirgüç-Kunt i E. Detragiache, *Does Deposit...*, *op. cit.*, s. 12–13.

³⁴ G. Garcia, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 14.

³⁵ N. Ketcha, *Deposit Insurance System Design and Considerations*, Bank for International Settlements, „Policy Paper” 1999, No. 7, s. 229.

³⁶ G. Garcia, *Deposit Insurance...*, *op. cit.*, s. 14–6.

³⁷ E.J. Kane, A. Demirgüç-Kunt, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* NBER Working Paper Series, Working Paper 8493, Cambridge 2001, s. 11; B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2007, Nr 1 (34), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, s. 41.

ryzyka i tym samym zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia³⁸.

3. OPTIMALNY SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Nadrzędnym celem funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów jest zapewnienie stabilności systemu finansowego. W konsekwencji, optymalizacja systemu gwarancyjnego, w ujęciu zaprezentowanym w tym artykule, oznacza wybór takiej formuły systemu, która w maksymalnym stopniu przyczyni się do zapewnienia stabilności finansowej. Dokonany przegląd literatury wskazuje, że osiągnięcie tego celu wymaga w praktyce, aby system gwarantowania depozytów spełniał jednocześnie dwa warunki, które są traktowane jako równie istotne. Po pierwsze, system gwarancyjny musi zapewniać wystarczająco pełną ochronę dla deponentów, co działa stabilizująco na sektor bankowy. Po drugie, w konstrukcję systemu gwarantowania depozytów muszą być wbudowane elementy ograniczające do minimum pokusę nadużycia, która oddziałuje negatywnie na stabilność finansową. W dwóch poprzednich częściach artykułu zebrano zestaw zaleceń, które mają na celu spełnienie obydwu wspomnianych warunków.

Wydawałoby się, że wystarczy dokonać prostego zestawienia tych dwóch grup wytycznych, aby otrzymać receptę na skonstruowanie optymalnego systemu gwarantowania depozytów. Tymczasem występująca tu zależność typu „coś za coś” przejawia się tym, że przyjmując konstrukcję systemu gwarancyjnego wzmacniającą ochronę deponenta, zazwyczaj osłabia się jednocześnie dyscyplinę rynkową. Podobnie, wprowadzenie do systemu zasad mających na celu ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia, prowadzi nierzadko do osłabienia zakresu ochrony deponenta. Już na podstawie tych przesłanek można wnioskować, że skonstruowanie optymalnego systemu gwarantowania depozytów nie jest zadaniem łatwym.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że światowa literatura poświęcona kwestiom pożądanej konstrukcji systemów gwarancyjnych jest stosunkowo bogata. Niemniej jednak autorowi artykułu znane jest tylko jedno opracowanie, którego celem jest uzyskanie

³⁸ Należy zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu zdecydowanie dominuje pogląd wskazujący, że wprowadzenie opłat odzwierciedlających poziom ryzyka banków pozwala na zwiększenie dyscypliny rynkowej i ograniczenie ryzyka *moral hazard* (np. D. Hoelscher, M. Taylor, U. Klueh, *The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems*, „Working Paper” 2006, No. 251, International Monetary Fund, s. 26–27; *Guidance for Developing Effective...*, *op. cit.*, s. 28). Niemniej jednak można znaleźć przykłady argumentacji, że tego typu zależność nie ma miejsca z uwagi na występujące ryzyko systemowe – np. G. Pennacchi, *Deposit insurance, bank regulation, and system risks*, „Journal of Monetary Economics” 2006, 53, s. 1–30.

całego zestawu cech optymalnego systemu gwarantowania depozytów³⁹. Autorka poszukuje w nim cech wzorcowego systemu gwarancyjnego, wykorzystując funkcję celu, która stanowi maksymalizację zaufania deponentów i stabilności finansowej. Dołączono do niej dwa warunki ograniczające, które odnoszą się do optymalizacji wykorzystania środków finansowych będących w dyspozycji instytucji gwarancyjnej oraz minimalizacji *moral hazard*. Cechy wzorcowego systemu gwarancyjnego zostały wskazane na podstawie analizy zagadnień teoretycznych oraz przeglądu rozwiązań w zakresie gwarantowania depozytów zastosowanych przez poszczególne kraje.

Natomiast podejście zastosowane w tym artykule zakłada uzyskanie wyznaczników optymalnego systemu gwarantowania depozytów w wyniku skonfrontowania ze sobą cech dwóch odrębnie skonstruowanych modeli teoretycznych (por. tabela 1), tj.:

- ❖ modelu utworzonego na podstawie zasad zapewniających wystarczająco pełną ochronę dla deponentów,
- ❖ modelu zbudowanego z wykorzystaniem wytycznych mających na celu ograniczenie do minimum ryzyka wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia.

Obydwa powyższe modele są do pewnego stopnia rozbieżne z uwagi na występującą zależność typu „coś za coś” pomiędzy zapewnieniem ochrony dla deponentów a ograniczeniem *moral hazard*. Trzeba jednak zauważyć, że wspomniana zależność nie jest pełna, w związku z czym uzyskane modele cząstkowe nie są całkowicie przeciwstawne. Świadczy o tym fakt, że każdy z tych modeli determinuje z osobna jedynie ograniczony zestaw cech systemu gwarantowania depozytów. Dzięki temu możliwe jest skonstruowanie modelu optymalnego, który będzie spełniał obydwa wspomniane warunki, pozwalające na osiągnięcie celu zasadniczego w postaci uzyskania stabilności finansowej.

Uzyskanie cech optymalnego systemu gwarantowania depozytów następuje w wyniku skonfrontowania ze sobą kolejnych – traktowanych z osobna – cech dwóch modeli cząstkowych. Tym samym model optymalny w zaprezentowanym ujęciu nie jest wynikiem sumy dwóch zbiorów, ale powinien być traktowany jako efekt analizy o charakterze jakościowym.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że kluczem do zbudowania modelu optymalnego z dwóch do pewnego stopnia przeciwstawnych modeli cząstkowych okazał się fakt, że wspomniana zależność typu „coś za coś” ma miejsce jedynie w odniesieniu do wybranych elementów. Natomiast *trade-off* w zasadzie nie występuje w przypadku ośmiu z trzynastu analizowanych cech konstrukcyjnych systemu gwarancyjnego. Taka sytuacja występuje w odniesieniu do tych kategorii, dla których tylko jeden z modeli cząstkowych daje konkretne wskazanie. Wówczas z punktu widzenia

³⁹ M. Iwanicz-Drozdowska, *Perspektywy rozwoju systemów gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń praktycznych*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*. PWE, Warszawa 2005, s. 427–450.

Tabela 1. Cechy optymalnego systemu gwarantowania depozytów

Element konstrukcyjny systemu	Model zapewniający ochronę deponenta	Model ograniczający pokusę nadużycia	Model optymalny
Sformalizowanie systemu	<i>Explicit</i>	– ^a	<i>Explicit</i>
Administracja systemu	Publiczna	Prywatna	Mieszana
Zakres uprawnień systemu	<i>Risk minimizer</i>	– ^b	<i>Risk minimizer</i>
Limit gwarancyjny	Wysoki	Niski	Średni
Definicja środków gwarantowanych	Szeroka	Wąska	Średnia
Koasekuracja	NIE	TAK	TAK / NIE
Kompensacja	NIE	TAK	TAK / NIE
Tryb finansowania	<i>Ex ante</i>	– ^c	<i>Ex ante</i>
Finansowanie systemu ze środków prywatnych	–	TAK	TAK
Budowanie potencjału finansowego systemu	TAK	–	TAK
Awaryjne źródła finansowania systemu	TAK	–	TAK
Szybka wypłata odszkodowań	TAK	–	TAK
Opłaty odzwierciedlające poziom ryzyka	–	TAK	TAK

Uwaga: Myślniki w drugiej i trzeciej kolumnie tabeli oznaczają, że z danego punktu widzenia (zapewnienie ochrony deponenta lub ograniczenie *moral hazard*) kształt danej cechy nie ma znaczenia, a więc jest neutralny.

- ^a Niektóre badania (np. D. Hoelscher, M. Taylor, U. Klueh, *The Design and Implementation...*, *op. cit.*, s. 2) wskazują, że nieformalny system gwarancyjny (typu *implicit*) może przyczynić się do ograniczenia *moral hazard* poprzez wprowadzenie konstruktywnej niejednoznaczności (ang. *constructive ambiguity*). Jednak zastosowanie rozwiązań wskazanych w niniejszym artykule (s. 107) pozwala na ograniczenie pokusy nadużycia również w systemie sformalizowanych gwarancji.
- ^b Czasami wskazuje się, że szeroki zakres uprawnień systemu gwarancyjnego może nasilać występowanie zjawiska pokusy nadużycia. Istnieją jednak skuteczne sposoby wyeliminowania *moral hazard* w tym przypadku poprzez: 1) określenie przejrzystych zasad udzielania pomocy bankom zagrożonym upadłością oraz 2) zastosowanie zasady mniejszego kosztu, w myśl której instytucja gwarancyjna jest zobowiązana do wyboru najmniej kosztownej opcji rozwiązania sytuacji w banku problemowym, biorąc pod uwagę również jego upadłość i wypłatę depozytów gwarantowanych.
- ^c Niektóre badania (np. E.J. Kane, A. Demirgüç-Kunt, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* NBER Working Paper Series, Working Paper 8493, Cambridge 2001, s. 26) sugerują, że ograniczeniu pokusy nadużycia służy finansowanie systemu w trybie *ex post*. W opinii autora artykułu, tryb finansowania jest neutralny z punktu widzenia *moral hazard*, gdyż z jednej strony, zgromadzony zasób środków finansowych może nasilać ryzykowne zachowania banków, z drugiej jednak strony, w przypadku zastosowania trybu *ex post*, bank-bankrut zazwyczaj nie partycypuje w kosztach swojej upadłości.

Źródło: opracowanie własne.

drugiego modelu cząstkowego kształt danej cechy nie ma znaczenia, a więc jest neutralny. W takim przypadku optymalny model gwarantowania depozytów przyjmuje wartość wskazaną przez dowolny model cząstkowy. Taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do następujących elementów konstrukcyjnych: sformalizowanie systemu, zakres jego uprawnień, tryb finansowania, finansowanie systemu ze środków prywatnych, budowanie potencjału finansowego, określenie awaryjnych źródeł finansowania systemu, szybka wypłata odszkodowań oraz wprowadzenie opłat odzwierciedlających poziom ryzyka poszczególnych banków.

Stworzenie optymalnego modelu gwarantowania depozytów było możliwe również z dodatkowego powodu. W przypadku trzech kolejnych elementów konstrukcyjnych – pomimo występowania zależności typu „coś za coś” – można bez trudu zastosować rozwiązanie pośrednie, łączące zalety obydwu wariantów skrajnych. Ma to miejsce w odniesieniu do charakteru administracji systemu, wysokości limitu gwarancyjnego, a także definicji środków gwarantowanych.

Jedynie w przypadku dwóch cech konstrukcyjnych systemu gwarancyjnego (tj. koasekuracji i kompensacji) istnieje zależność, którą można określić jako pełny *trade-off*. W odniesieniu do obydwu tych elementów o zero-jedynkowym charakterze niemożliwe jest zastosowanie rozwiązania pośredniego, które najlepiej służyłoby osiągnięciu celu w postaci stabilności finansowej. W praktyce przyjęcie jakiegokolwiek wartości dla tych cech (TAK lub NIE) będzie oceniane na równi z punktu widzenia optymalizacji systemu gwarancyjnego, gdyż możliwa będzie wówczas realizacja tylko jednego wybranego celu cząstkowego.

Trzeba zauważyć, że mimo nieco innego podejścia metodologicznego, cechy optymalnego systemu gwarantowania depozytów przedstawione w niniejszym artykule są w z znacznym stopniu zbieżne z cechami wzorcowego systemu wskazanymi we wzmiankowanej pracy⁴⁰. Można zatem uznać, że rezultaty badawcze uzyskane na drodze nieco innego podejścia metodologicznego wzajemnie się uwiarygodniają. Wskazania obydwu modeli są zgodne co do tego, że system gwarancyjny powinien mieć sformalizowany charakter, publiczno-prywatną administrację, duży zakres uprawnień, umiarkowaną wysokość limitu gwarancyjnego, zapewnione finansowanie w trybie *ex ante* oparte na składkach odzwierciedlających poziom ryzyka poszczególnych banków, a także mieć dostęp do awaryjnych źródeł finansowania. Ponadto zwraca się uwagę na konieczność wprowadzenia umiarkowanie szerokiej definicji środków gwarantowanych, finansowanie systemu wyłącznie ze środków prywatnych, budowanie potencjału finansowego instytucji finansowej, prowadzenie regularnej kampanii informacyjnej dotyczącej zasad gwarantowania depozytów, a także wdrożenie rozwiązań zapewniających szybką wypłatę odszkodowań.

⁴⁰ M. Iwanicz-Drozdowska, *Perspektywy rozwoju systemów...*, op. cit., s. 445.

PODSUMOWANIE

W artykule tym udało się uzyskać cechy optymalnego modelu gwarantowania depozytów, pozwalające na osiągnięcie maksymalnych korzyści w postaci stabilności systemu finansowego. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że niniejsze rozważania mają czysto teoretyczny charakter, a kształt rozwiązania modelowego całkowicie abstrahuje od specyficznych uwarunkowań wewnętrznych poszczególnych państw. W praktyce natomiast nie ma rozwiązań uniwersalnych w tym względzie, a kształt systemu gwarantowania depozytów w danym kraju musi uwzględniać specyfikę danego kraju⁴¹.

Wśród najważniejszych kryteriów wewnętrznych i zewnętrznych, które powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu systemu gwarantowania depozytów, należy wskazać na⁴²:

- 1) **Zasadniczy cel funkcjonowania systemu gwarancyjnego** – ogólnie rzecz biorąc, przy projektowaniu systemu gwarantowania depozytów większy nacisk może być położony na kwestie ochrony deponenta bądź na ograniczenie ryzyka systemowego, choć cele te są do pewnego stopnia komplementarne;
- 2) **Czynniki zewnętrzne** – przede wszystkim regulacje o charakterze ponadnarodowym (np. przepisy prawa wspólnotowego), zalecenia formułowane przez instytucje międzynarodowe (np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Forum Stabilności Finansowej, Bank Rozrachunków Międzynarodowych czy też Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów) oraz rozwiązania przyjęte w innych krajach i ich doświadczenia, w tym w szczególności poziom i zakres oferowanych gwarancji;
- 3) **Otoczenie gospodarcze** – dla systemu gwarantowania depozytów duże znaczenie ma m.in. poziom działalności gospodarczej, polityka monetarna i podatkowa, kształtowanie się inflacji, a także uwarunkowania rynków finansowych. Istotny jest również ogólny poziom rozwoju gospodarczego danego kraju – wyrażony w wartości PKB *per capita* lub przeciętnej wartości depozytu w danym kraju – gdyż ma on ważne znaczenie dla ustalenia właściwej wartości limitu gwarancyjnego;
- 4) **Specyfika danego sektora bankowego** – projektując system gwarancyjny należy uwzględnić m.in.: ogólną kondycję banków, częstotliwość występowania upadłości w sektorze bankowym, poziom konkurencyjności i koncentracji, strukturę własnościową sektora bankowego, poziom rozwoju i strukturę systemu finan-

⁴¹ E.J. Kane, *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*. Policy Research Working Paper 2453, The World Bank 2000.

⁴² Szerzej na ten temat w: A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2004, Nr 2 (27), Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

sowego (m.in. konglomeraty finansowe), udział w rynku depozytów instytucji kredytowych, parabankowych i oddziałów banków zagranicznych, a także rozkład depozytów w ujęciu wartościowym oraz przedmiotowym – odnoszącym się do poszczególnych kategorii depozytów;

- 5) Aktualny sposób organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego funkcjonującej w danym kraju, w tym kształt regulacji i nadzoru nad sektorem bankowym oraz doświadczenia danego kraju w tym zakresie;
- 6) Zakres i charakter doświadczeń zdobytych przez instytucję gwarantującą depozyty;
- 7) Obowiązujący porządek prawny, a w szczególności zdolność do egzekwowania prawa i zaufanie do przepisów prawnych;
- 8) Solidność systemów księgowych i sprawozdawczych, które są niezbędne, aby system gwarantowania depozytów funkcjonował efektywnie.

Bibliografia

Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel Committee on Banking Supervision, International Association of Deposit Insurers, June 2009.

Cull R., Senbet L., Sorge M., *Deposit Insurance and Financial Development*. Policy Research Working Paper 2682, The World Bank 2001.

Dale R., Bruni F., De Boissieu Ch., *Strengthening Financial Infrastructure. Deposit Insurance and Lending of Last Resort*. Societe Universitaire Europeenne de Recherches Financieres, No. 7, Amsterdam 2000.

Demirgüç-Kunt A., Detragiache E., *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?* International Monetary Fund Working Paper No. 00/3, January 2000.

Demirgüç-Kunt A., Huizinga H., *Market Discipline and Financial Safety Net Design*, Policy Research Working Paper 2183, World Bank 2000.

Dewatripont M., Tirole J., *The Prudential Regulation of Banks*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1994.

Diamond D.W., Dybvig Ph.H., *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*. „Journal of Political Economy” 1983, Vol. 91, No. 3.

Dyrektywa 94/19/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz zmieniająca ją Dyrektywa 2009/14/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r.

Funding of Deposit Insurance Systems, International Association of Deposit Insurers, Discussion Paper, July 2008, www.iadi.org.

G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. Occasional Paper no 197, International Monetary Fund 2000 d.

General Guidance for an Effective Deposit Insurance Mandate (2007), International Association of Deposit Insurers, October 2007, www.iadi.org.

Gropp R., Vesala J., *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*. European Central Bank 2004.

Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, Financial Stability Forum 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.

Hoelscher D., Taylor M., Klueh U., *The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems*, „Working Paper”, No. 251, International Monetary Fund 2006.

Hoggarth G., Saporta V., *Costs of banking system instability: some empirical evidence*. Bank of England, Financial Stability Review, June 2001.

Hovakimian A., Kane E.J., Laeven L., *How Countries and Safety-Net Characteristics Affect Bank Risk-Shifting*, „Working Paper” 9322, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2002.

Iwanicz-Drozdowska M., *Perspektywy rozwoju systemów gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń praktycznych*, [w:] W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*. PWE, Warszawa 2005, s. 427–450.

Kane E.J., *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*, „Policy Research Working Paper” 2453, The World Bank 2000.

Kane E.J., Demirgüç-Kunt A., *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* NBER Working Paper Series, „Working Paper” 8493, Cambridge 2001.

Ketcha N., *Deposit Insurance System Design and Considerations*, Bank for International Settlements, „Policy Paper” 1999, No. 7.

Pawlikowski A., *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2004, Nr 2 (27), Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Pennacchi G., *Deposit insurance, bank regulation, and system risks*, „Journal of Monetary Economics” 2006, 53, s. 1–30.

Stiglitz J.E., Greenwald B., *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*. Cambridge University Press, United Kingdom 2003.

Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.

Thies C., Gerlowski D., *Deposit Insurance: A History of Failure*, „Cato Journal”, Vol. 8, No. 3 (Winter 1989).

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