

Problemy i poglądy

Adam Pawlikowski

PROBLEMY, ZAKRES I KRYTERIA WYBORU W KSZTAŁTOWANIU SYSTEMU GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W ŚWIETLE TEORII I DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH^{*)}

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowych **dylematów**, jakie stoją przed wszystkimi tworzącymi lub reformującymi system gwarantowania depozytów. Zaprezentowane zostaną wnioski wynikające zarówno z przeglądu literatury, jak również z konkretnych rozwiązań wdrożonych w poszczególnych państwach. Ponadto wskazane zostaną **kryteria**, jakie powinny być wzięte pod uwagę przy projektowaniu systemu gwarancyjnego.

Korzyści i koszty funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów

Funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów generuje zarówno korzyści, jak i koszty. Do **podstawowych korzyści** należy zaliczyć ochronę deponentów powierzających bankom swoje oszczędności, a także ograniczenie ryzyka systemowego mogącego wystąpić w postaci runu na banki.

^{*)} Autor artykułu jest pracownikiem Departamentu Systemu Finansowego w Narodowym Banku Polskim.

Systemy gwarantowania depozytów kreują również pewne **koszty**. Niewątpliwie należą do nich koszty finansowe¹⁾ obejmujące m.in. kwoty wypłacanych odszkodowań, a także wydatki służące sfinansowaniu administracji systemu. Jednak dużo większe znaczenie mają koszty o charakterze niemierzalnym związane z ryzykiem pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*). Zjawisko to może wypaczać zachowania zarówno samych deponentów, jak i banków²⁾.

Uogólniając rozważania dotyczące efektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, można stwierdzić, że korzystny jest ich stabilizujący wpływ na sektor bankowy. Stabilność systemu finansowego traktuje się jak dobro publiczne, ponieważ jest konieczna dla wzrostu gospodarczego, stabilności cen oraz realizacji innych celów polityki gospodarczej kraju³⁾. Koszty natomiast odnoszą się głównie do zakłócania reguł wolnorynkowych z uwagi na fakt, że systemy gwarantowania depozytów nie są rozwiązaniem czysto rynkowym.

Jakie wnioski wobec tego płyną z powyższych rozważań dla osób projektujących system gwarantowania depozytów? W celu ograniczenia niekorzystnego efektu, jakim jest *moral hazard*, należy zachować **optymalne proporcje pomiędzy protekcją a dyscypliną rynkową**. Występuje tu znana w ekonomii zależność typu „coś za coś”, co znaczy, że wzmacniając ochronę deponenta, osłabia się jednocześnie dyscyplinę rynkową. system gwarancyjny należy wobec tego konstruować z dużą rozwagą w taki sposób, aby koszty związane z jego funkcjonowaniem nie przekroczyły osiąganych korzyści. Służą temu odpowiednie zasady konstrukcji systemów gwarancyjnych pozwalające na ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia do minimum⁴⁾. Kwestia korzyści i kosztów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów jest stosunkowo szeroko dyskutowana w literaturze. Jednak wnioski płynące z przeglądu literatury nie są jednoznaczne – podczas gdy część autorów wskazuje na ogólny pozytywny wpływ systemu gwarantowania na stabilność sektora bankowego, inni opowiadają się jedynie za wprowadzeniem systemu gwarancji domniemanych (ang. *implicit guarantee*).

Wytyczne dotyczące kształtu systemu gwarantowania depozytów opublikowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁵⁾ oraz Forum Stabilności Finansowej⁶⁾ preferują rozwiązania sformalizowane. Argumentuje się, że za ich wdrożeniem prze-

¹⁾ Koszty te w mniejszym lub większym stopniu ponoszone są przez sektor bankowy i wpływają na poziom jego konkurencyjności.

²⁾ T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 2 (23)/2004.

³⁾ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.

⁴⁾ Zasady te omówiono m.in. w: *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.

⁵⁾ G. Garcia (2000), *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.

⁶⁾ *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.

mawia m.in. klarowne określenie zobowiązań władz wobec deponentów upadłych banków, ograniczenie uznaniowości w procesie decyzyjnym oraz kwestie wiarygodności systemu. Podobnie R. Gropp i J. Vesala⁷⁾ na podstawie badania przeprowadzonego w oparciu o doświadczenia krajów UE uważają, że sformalizowany system gwarantowania depozytów może być narzędziem przyczyniającym się do lepszego monitorowania sytuacji banków oraz ograniczającym zjawisko pokusy nadużycia.

Natomiast A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache⁸⁾ po zbadaniu kryzysów, które zdarzyły się w grupie 61 krajów w latach 1980–1997, twierdzą, że sformalizowane systemy gwarantowania depozytów oddziałują szkodliwie na stabilność systemu finansowego, powodując większe prawdopodobieństwo kryzysu niż w przypadku krajów z jedynie domniemanym systemem gwarancji. Zależność ta jest szczególnie silna w krajach ze słabo rozwiniętą infrastrukturą instytucjonalną i prawną, wysoką korupcją i niewydolną administracją. Podobnego zdania jest również E.J. Kane⁹⁾, który twierdzi, że systemy gwarantowania depozytów typu *explicit* osłabiają stabilność systemu finansowego szczególnie w krajach mających słabe otoczenie w zakresie *corporate governance*, kultury informacyjnej oraz norm etycznych. Natomiast systemy typu *implicit*, opierające się na zasadzie określanej mianem „konstruktywnej niejednoznaczności” (ang. *constructive ambiguity*), ograniczają prawdopodobieństwo *moral hazard*.

W praktyce, sformalizowane systemy gwarantowania depozytów funkcjonują obecnie w 83 państwach świata, w zdecydowanej większości państw wysoko rozwiniętych. Wyjątek w tej grupie krajów stanowią jedynie Australia i Nowa Zelandia. W Australii jednak opracowano w 2004 r. dosyć obszerne studium¹⁰⁾, w którym analizuje się zasadność utworzenia systemu gwarancyjnego chroniącego klientów wszystkich instytucji finansowych. Wskazuje to, że być może również Australia dołączy do grupy państw posiadających sformalizowany system gwarantowania depozytów. Jeżeli z kolei uwzględni się okres, kiedy powstawały sformalizowane systemy gwarancyjne w poszczególnych państwach, to można zauważyć, że są one stosunkowo młodym elementem siatki bezpieczeństwa finansowego. Z poniższego wykresu wynika, że ok. 75% sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących obecnie na świecie powstało w ciągu 20 ostatnich lat.

Podobna sytuacja dotyczy Europy – w latach 70. funkcjonowało zaledwie 7 systemów gwarantowania depozytów w obecnych krajach Unii Europejskiej. Obecnie jed-

⁷⁾ R. Gropp, J. Vesala, *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*, European Central Bank, 2004.

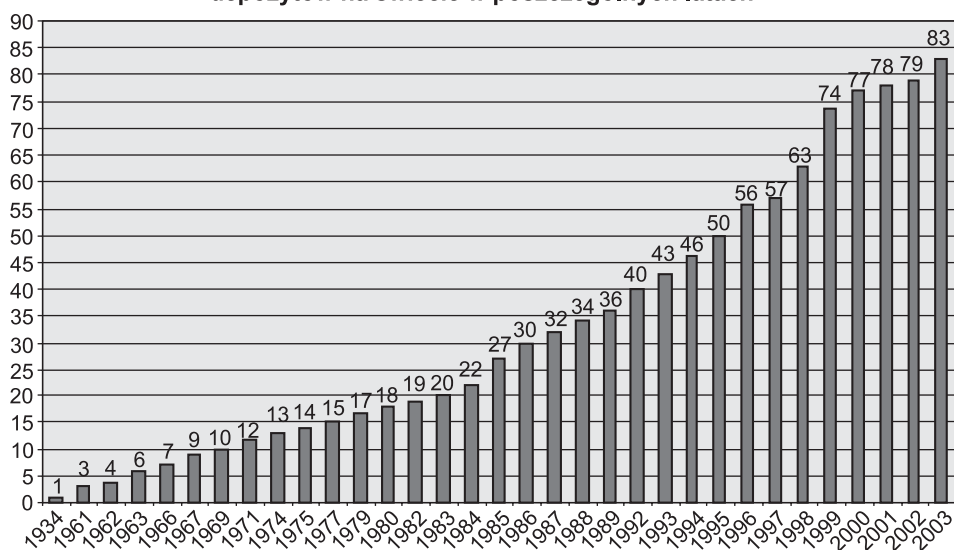
⁸⁾ A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?*, International Monetary Fund., 2000.

⁹⁾ E.J. Kane, *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*, Boston College, 2000.

¹⁰⁾ *Study of Financial System Guarantees*, 2004, <http://fsgstudy.treasury.gov.au/content/default.asp>.

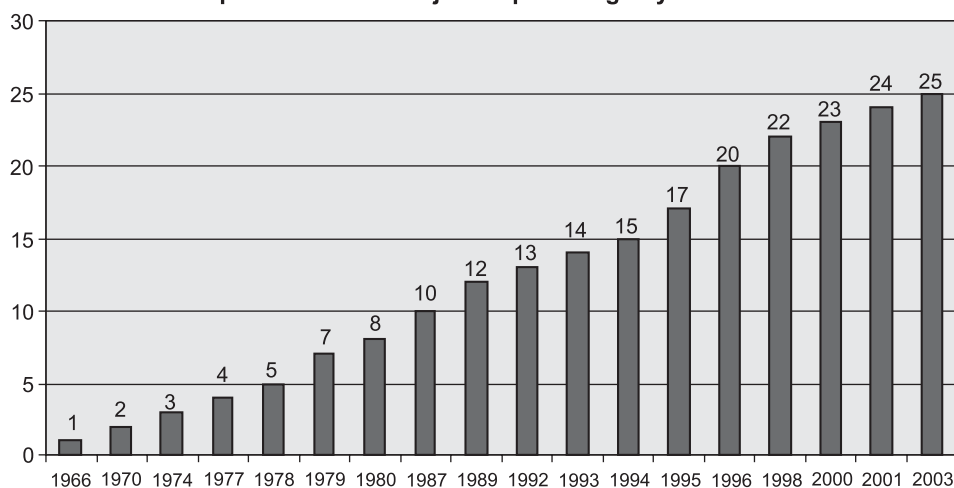
Bezpieczny Bank

Łączna liczba sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów na świecie w poszczególnych latach



Źródło: E.J. Kane, *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College, 2004.

Łączna liczba sformalizowanych systemów gwarancyjnych w państwach obecnej UE w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne.

nak już wszystkie państwa członkowskie zastosowały się do wymogów dyrektywy¹¹⁾ i utworzyły systemy gwarantujące depozyty bankowe.

W tworzeniu bądź reformie systemu gwarantowania depozytów szczególnie pomocny wydaje się raport opublikowany w 2001 r. przez *Financial Stability Forum* pt. *Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów*¹²⁾. Należy jednak pamiętać, że nie ma jednego uniwersalnego wzorca gwarantowania depozytów, który mógłby z powodzeniem funkcjonować w każdym państwie. System gwarancyjny, aby był efektywny i spełniał swoją rolę, musi być dostosowany do wewnętrznych uwarunkowań danego państwa. Dlatego wciąż aktualne są problemy wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów.

Projektując system gwarancyjny, należy w pierwszej kolejności określić **cel**, jaki system ten ma realizować. Trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie: po co tak naprawdę tworzy się system gwarantowania depozytów? Czy głównym celem jest chęć dostosowania się do wymogów wspólnotowych, czy próba podążania za trendami światowymi w tej dziedzinie, czy też system ma spełniać określoną rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego w danym kraju i w konkretnych warunkach. Określenie tego celu jest bardzo istotne, ponieważ wpływa on znacząco na ostateczny kształt systemu gwarancyjnego. Dopiero w dalszej kolejności należy podjąć **cały szereg ogólnych i szczegółowych decyzji** dotyczących konkretnych elementów konstrukcyjnych systemu, takich jak:

- ❖ rozwiązania administracyjne,
- ❖ zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej,
- ❖ podmiotowy zakres gwarantowania,
- ❖ przedmiotowy zakres gwarantowania,
- ❖ sposób finansowania.

W dalszej części opracowania wskazane zostaną dylematy stojące przed projektującymi system gwarantowania depozytów, a także kryteria, które powinny być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu konkretnych rozstrzygnięć. Zagadnienia te zostaną omówione w odniesieniu do czterech pierwszych aspektów spośród powyżej wymienionych. Bardzo istotny element każdego systemu stanowi tryb jego finansowania, ale zagadnieniu temu poświęcony zostanie odrębny numer czasopisma „Bezpieczny Bank”.

Dylematy dotyczące administracji systemu

Podstawowa decyzja, jaką osoby projektujące system gwarantowania depozytów muszą podjąć, dotyczy wyboru pomiędzy **utworzeniem odrębnej, wyspecjalizowanej instytucji (czyli funduszu gwarancyjnego), a powierzeniem zadań**

¹¹⁾ *Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994.*

¹²⁾ *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.*

w zakresie gwarantowania depozytów już istniejącej instytucji (np. bankowi centralnemu czy też instytucji nadzorującej sektor bankowy). Niezależnie jednak od wybranego rozwiązania system gwarancyjny musi być elementem dobrze przemyślanej sieci bezpieczeństwa finansowego danego kraju¹³⁾. Dlatego też, w przypadku tworzenia odrębnego funduszu gwarancyjnego, należy określić jego status prawny oraz zdefiniować relacje z pozostałymi instytucjami stabilności finansowej. Relacje te powinny odnosić się do warunków:

- ❖ normalnych (przy braku upadłości w sektorze bankowym),
- ❖ upadłości niezagrażających stabilności systemu finansowego,
- ❖ nadzwyczajnych (gdy zagrożona jest stabilność systemu finansowego).

Praktyka krajów Unii Europejskiej wskazuje, że w zdecydowanej większości państw utworzono fundusze gwarancyjne, jako odrębne instytucje zarządzania systemem gwarantowania depozytów. Wyjątek stanowią jedynie Cypr, Holandia, Irlandia i Słowenia, gdzie zadania związane z gwarantowaniem depozytów realizowane są przez banki centralne, oraz Malta i Łotwa, w których komórki odpowiedzialne za prowadzenie systemu funkcjonują w strukturze instytucji nadzorczych. Kryterium wyboru w tej mierze stanowią zazwyczaj aktualne rozwiązania w zakresie siatki bezpieczeństwa finansowego funkcjonujące w danym kraju oraz uwarunkowania historyczne.

Kolejnym dylematem dotyczącym administracji systemu gwarancyjnego jest konieczność określenia, **kto ma nim zarządzać** – czy przedstawiciele instytucji publicznych, czy reprezentanci sektora bankowego. Innymi słowy należy zdecydować, czy administracja systemu gwarantowania depozytów ma mieć publiczny, prywatny czy mieszany charakter. W państwach Unii Europejskiej dominuje obecnie, zastosowany w 12 krajach, model mieszany, zakładający udział przedstawicieli zarówno banków, jak i władz publicznych w zarządzaniu funduszem gwarancyjnym. W 8 państwach (Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Wielka Brytania) administracja systemu gwarancyjnego ma charakter publiczny. W 5 krajach (Austria, Finlandia, Francja, Luksemburg i Włochy) władze systemu gwarancyjnego powoływane są wyłącznie przez sektor bankowy. Ogólnie rzecz biorąc, charakter administracji systemu najczęściej jest pochodną sposobu, w jaki dany system został utworzony. W przypadku systemów gwarancyjnych powołanych z inicjatywy samego sektora bankowego, częściej nimi zarządzają właśnie reprezentanci banków.

¹³⁾ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.

Zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej

Projektując system gwarantowania depozytów, należy ponadto określić **zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej**. Decydenci mają możliwość wyboru pomiędzy dwoma następującymi opcjami:

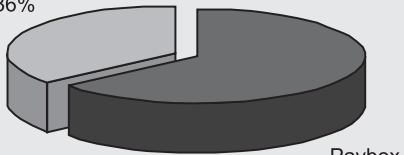
- ❖ zdefiniowaniem wąskiego zakresu kompetencji gwaranta depozytów, ograniczającego się wyłącznie do realizacji funkcji gwarancyjnej – instytucje tego typu określa się, używając anglojęzycznej terminologii, mianem **paybox**,
- ❖ powierzeniem instytucji gwarantującej depozyty dodatkowych uprawnień, odnoszących się najczęściej do realizacji funkcji sanacyjnej, czyli udzielania wsparcia finansowego bankom zagrożonym upadłością. Fundusze tego typu starają się minimalizować ryzyko w sektorze bankowym, dlatego też określa się je mianem **risk minimizer**.

W większości państw Unii Europejskiej zastosowano to pierwsze rozwiązanie, ograniczając tym samym uprawnienia gwaranta depozytów do wypłaty odszkodowań w przypadku ogłoszenia upadłości danego banku. W 9 krajach UE systemy gwarantowania depozytów uzyskały możliwość prowadzenia działań pomocowych mających na celu niedopuszczenie do upadłości w sektorze bankowym. Również system amerykański – *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* – posiada szeroki zakres kompetencji, łącznie z uprawnieniami nadzorczymi.

Doświadczenia międzynarodowe natomiast wskazują, że szersze uprawnienia instytucji gwarancyjnej, a w szczególności możliwość udzielania pomocy zagrożonym bankom, przekładają się zazwyczaj na **niższe koszty funkcjonowania** systemu gwarancyjnego w ujęciu długookresowym. Należy jednak zaznaczyć, że zależność ta ma miejsce w sytuacji, gdy dany fundusz zobligowany jest do wyboru metody najmniej kosztownej, włączając zarówno upadłość banku, jak i wypłatę depozytów gwarantowanych. Z doświadczeń kanadyjskich wynika, że dzięki poszerzeniu uprawnień tamtejszego funduszu (nastąpiło to w 1987 r.) udało się uzyskać redukcję kosztów funkcjonowania systemu gwarancyjnego z ok. 52 do ok. 17 centów na 1 dolar składek¹⁴⁾.

Gdy systemowi gwarantowania depozytów powierzy się zadania w zakresie działalności sanacyjnej, należy również konsekwentnie określić **dostępny zakres instrumentów pomocowych**. Jak wskazuje praktyka międzynarodowa, kwestię tę można uregulować dwojako:

¹⁴⁾ J.P. Sabourin, *Risk Minimization in Deposit Insurance Systems – the View from Canada Deposit Insurance Corporation*, referat wygłoszony podczas *Symposium on Financial Risk Management & Crisis Resolution* w dniu 27 października 2003 r. w Taipei.

ZAKRES UPRAWNIENÍ SYSTEMÓW GWARANCYJNYCH W PAŃSTWACH UE	
RISK MINIMIZER	PAYBOX
1. AUSTRIA	1. BELGIA
2. DANIA	2. CYPR
3. FRANCJA	3. CZECHY
4. HISZPANIA	4. ESTONIA
5. LITWA	5. FINLANDIA
6. NIEMCY*	6. GRECJA
7. POLSKA	7. HOLANDIA
8. WĘGRY	8. IRLANDIA
9. WŁOCHY	9. LUKSEMBURG
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;"> Risk minimizer 36% </div>  <div style="margin-left: 10px;"> Paybox 64% </div> </div>	10. ŁOTWA
	11. MALTA
	12. PORTUGALIA
	13. SŁOWACJA
	14. SŁOWENIA
	15. SZWECJA
	16. WIELKA BRYTANIA

* Dobrowolny system gwarantowania depozytów

- ❖ określić **zamknięty katalog** instrumentarium działalności pomocowej – rozwiązanie to zastosowano m.in. w polskim systemie,
- ❖ przyjąć **regułę dowolności** (otwarty katalog), pozostawiając tym samym wybór konkretnych form pomocy władzom instytucji gwarancyjnej – taka regulacja funkcjonuje we francuskim i włoskim funduszach gwarancyjnych.

Wobec tego powstaje pytanie, jakie kryteria należy wziąć pod uwagę określając zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej? Przede wszystkim należy uwzględnić ogólną kondycję krajowego sektora bankowego. Pozwoli to na oszacowanie potencjalnej wielkości zapotrzebowania banków na wsparcie finansowe procesów ich restrukturyzacji. Istotne znaczenie ma również poziom koncentracji sektora bankowego w danym kraju. Jeżeli ogólna kondycja lokalnego sektora bankowego nie jest stabilna oraz dodatkowo charakteryzuje się on stosunkowo niskim poziomem koncentracji, to powierzenie systemowi gwarancyjnemu uprawnień w zakresie działalności prewencyjnej wydaje się w pełni uzasadnione. Tak było chociażby w polskim sektorze bankowym w okresie tworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

w połowie lat 90. Sytuacja wygląda zupełnie inaczej, gdy rynek usług bankowych w danym kraju jest silnie skoncentrowany, tj. zdominowany przez małą liczbę dużych banków – oraz, dodatkowo, poszczególne banki charakteryzują się dobrą kondycją finansową. Taka sytuacja ma miejsce przykładowo w holenderskim sektorze bankowym¹⁵⁾ i w efekcie fundusz holenderski operuje w trybie *paybox*.

Na zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej wpływa również struktura własnościowa w sektorze bankowym. Szczególne znaczenie ma udział banków państwowych, są one bowiem domniemanymi beneficjentami gwarancji rządowych. Szeroki zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej ma mniejsze uzasadnienie w przypadku, gdy udział ten jest stosunkowo wysoki. Decydując o powierzeniu instytucji gwarancyjnej kompetencji w zakresie udzielania pomocy finansowej bankom problemowym, należy niewątpliwie uwzględniać aktualny kształt siatki bezpieczeństwa finansowego wdrożonej w danym kraju oraz wcześniejsze doświadczenia w tym zakresie.

Podmiotowy zakres gwarantowania

Kolejny dylemat stojący przed twórcami systemu gwarantowania depozytów dotyczy **określenia podmiotowego zakresu gwarantowania**. Chodzi tutaj o wskazanie kategorii instytucji finansowych, które są zobowiązane bądź uprawnione do uczestnictwa w systemie gwarancyjnym.

Literatura przedmiotu, w tym również *Wytyczne w sprawie tworzenia efektywne-go systemu gwarantowania depozytów* Forum Stabilności Finansowej, wskazuje, że członkostwo w systemie gwarantowania depozytów powinno być obowiązkowe. Zasadniczą przesłanką przemawiającą na korzyść takiego rozwiązania jest próba wyeliminowania zjawiska **selekcji negatywnej** (ang. *adverse selection*), polegającej na przystępowaniu do systemu jedynie instytucji słabszych, charakteryzujących się wyższym prawdopodobieństwem upadłości¹⁶⁾. Zakres podmiotowy systemu gwarantowania depozytów powinien być zatem możliwie szeroki, aby jego koszty rozkładały się na jak największą liczbę instytucji, a on sam był finansowo wydolny. Pomimo że uczestnictwo obligatoryjne skutkuje subsydiowaniem pośrednim (ang. *cross subsidizing*) banków słabszych przez silniejsze, to jednak wszystkie instytucje uczestniczące w systemie gwarancyjnym odnoszą korzyści w postaci większej stabilności sektora bankowego i zneutralizowania groźby runu na banki.

Rozwiązania zastosowane w praktyce poszczególnych krajów są tutaj zasadniczo zgodne z zaleceniami teoretyków. W zdecydowanej większości sformalizowanych

¹⁵⁾ W 2000 r. udział 5 największych banków w aktywach sektora bankowego wynosił 82%. Od początku funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w tym kraju – czyli od 1979 r. – upadłość dotknęła zaledwie trzy banki, a ostatni z nich upadł w 1991 r.

¹⁶⁾ Innym sposobem wyeliminowania zjawiska selekcji negatywnej jest różnicowanie opłat wnoszonych na rzecz systemu gwarancyjnego w zależności od poziomu ryzyka ponoszonego przez poszczególne banki.

systemów gwarancyjnych przynależność banków do systemu gwarancyjnego ma charakter obligatoryjny. Wyjątek stanowi jedynie Szwajcaria posiadająca dobrowolny system gwarantowania depozytów. W niektórych państwach (np. w Niemczech) funkcjonują dwa odrębne systemy: obowiązkowy i dodatkowo dobrowolny, oferujący wyższe gwarancje.

Kolejny dylemat dotyczy traktowania różnych kategorii instytucji kredytowych i parabankowych. Najczęściej obowiązek przystąpienia do systemu spoczywa na wszystkich podmiotach uprawnionych do przyjmowania depozytów. Czasami podstawowym systemem gwarantowania nie są objęte pewne kategorie banków lub instytucji parabankowych (np. portugalskie banki rolne czy też polskie SKOK-i), na potrzeby których tworzone są odrębne systemy. Niektóre systemy gwarancyjne składają się z kilku funduszy utworzonych dla różnych kategorii podmiotów – przykładowo w Hiszpanii działają trzy fundusze obejmujące odpowiednio banki, kasy oszczędnościowe i spółdzielnie kredytowe.

W tym miejscu warto odnieść się do jeszcze jednej kwestii. W niektórych krajach (np. w Belgii) powołano **jedną instytucję gwarancyjną dla deponentów i inwestorów**. W Wielkiej Brytanii posunięto się jeszcze o krok dalej tworząc, obok swoistego mega-nadzorcy, wspólną instytucję gwarancyjną dla klientów wszystkich instytucji sektora finansowego¹⁷⁾. Początkowo model brytyjski uznawano za rozwiązanie wzorcowe, do którego powinny dążyć wszystkie kraje w miarę rosnącego stopnia rozwoju ich systemu finansowego. Obecnie jednak teza ta jest coraz częściej kwestionowana. Zwraca się uwagę, że utworzenie zintegrowanej instytucji obejmującej swymi gwarancjami wszystkich klientów instytucji finansowych jest kwestią zindywidualizowaną i powinno być poprzedzone gruntownymi analizami wszelkich kosztów i korzyści¹⁸⁾.

Postępująca integracja rynków finansowych oraz rosnące znaczenie transgranicznej działalności podmiotów finansowych sprawia, że duże znaczenie dla systemów gwarantowania depozytów mają regulacje dotyczące **oddziałów banków krajowych funkcjonujących za granicą** oraz **oddziałów banków zagranicznych funkcjonujących w danym kraju**. Z punktu widzenia stabilności krajowego systemu finansowego, system gwarancyjny powinien wymagać uczestnictwa nie tylko banków krajowych, ale również oddziałów i filii banków zagranicznych funkcjonujących na terenie danego państwa. Podmioty te są bowiem częścią lokalnego systemu bankowego i ewentualne niepokojące sygnały dotyczące ich kondycji ekonomiczno-finansowej mogą spowodować zagrożenie o charakterze systemowym. Ponieważ oddziały banków krajowych funkcjonujące za granicą nie stanowią źródła takiego ryzyka, depozyty w nich zgromadzone nie muszą być objęte gwarancjami systemu w kraju macierzystym.

¹⁷⁾ *Financial Services Compensation Scheme* utworzony we wrześniu 2001 r.

¹⁸⁾ J. Norton, *The Single Regulator Model and the United Kingdom – Pros, Cons and Issues with Deposit Insurance*, Wystąpienie podczas III Konferencji International Association of Deposit Insurers w dniach 26–27 października 2004 r. w Brunnen.

Kwestia uczestnictwa oddziałów banków zagranicznych została zharmonizowana przepisami *Dyrektywy 94/19/EC*. Zgodnie z jej wytycznymi, system gwarantowania działający w danym kraju Unii Europejskiej obejmuje również zagraniczne oddziały instytucji kredytowych funkcjonujące w innych krajach Wspólnoty. Natomiast oddziały banków z krajów UE działające w innym kraju członkowskim mogą uzupełnić zakres bądź limit gwarancji (ang. *topping-up*) w lokalnym systemie gwarancyjnym na zasadzie dobrowolności. Z kolei oddziały banków z krajów nie należących do UE są zobowiązane do niego przystąpić, gdy ich rodzimy system oferuje niższe gwarancje.

Jakie kryteria należy wobec tego uwzględnić przy określaniu podmiotowego zakresu gwarancyjnego? Niewątpliwie trzeba pamiętać o wymogach wspólnotowych stawianych przez wspomnianą *Dyrektywę 94/19/EC*, które zawężają pole manewru. Regulacja ta zasadniczo wymaga obligatoryjnego uczestnictwa wszystkich instytucji kredytowych w systemie gwarancyjnym, a także reguluje w pewnym zakresie kwestię przynależności oddziałów banków zagranicznych.

Określając podmiotowy zakres gwarantowania, należy przede wszystkim uwzględnić specyfikę danego sektora bankowego. W praktyce występują dosyć znaczne różnice pomiędzy sektorami bankowymi funkcjonującymi w poszczególnych państwach, nawet w obrębie krajów członkowskich Unii Europejskiej¹⁹⁾. Sektory te obejmują różne kategorie instytucji przyjmujących depozyty (w tym m.in. podmioty parabankowe). Konstruując system gwarancyjny, należy uwzględnić oddziały poszczególnych grup instytucji kredytowych, parabankowych oraz oddziałów banków zagranicznych w rynku depozytów. Jeśli chodzi o instytucje parabankowe przyjmujące depozyty, to istnieją dwa zasadnicze argumenty przemawiające za objęciem ich systemem gwarancji:

- ❖ po pierwsze, względy konkurencyjności – podmioty te konkurują z bankami, oferując zbliżone produkty, a więc ich działalność powinna być objęta tymi samymi regulacjami,
- ❖ po drugie, należy mieć na uwadze stabilność całego systemu finansowego, którego instytucje parabankowe są niewątpliwym elementem.

Przedmiotowy zakres gwarantowania

Tworząc lub reformując system gwarantowania depozytów, należy zdefiniować przedmiotowy zakres gwarantowania. Na zakres gwarancyjny składają się zarówno kategorie instrumentów finansowych objęte gwarancjami, jak również zastosowany limit gwarancyjny. Literatura przedmiotu, w tym również *Wytyczne w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów* Forum Stabilności Finansowej, wskazuje na bardzo istotne znaczenie **precyzyjnej definicji środków gwa-**

¹⁹⁾ Wystarczy chociażby porównać systemy niemiecki, francuski i brytyjski.

rantowanych. Osoby projektujące system gwarantowania depozytów często napotykać w tej mierze na problem natury praktycznej. Pojawiające się coraz to nowe instrumenty finansowe sprawiają, że konieczne staje się ciągle korygowanie definicji środków gwarantowanych. Praktycznym rozwiązaniem tego problemu wydaje się wprowadzenie w ustawie jedynie ogólnej definicji depozytu objętego gwarancjami. Wówczas szczegółowa lista instrumentów gwarantowanych może zostać umieszczona w aktach prawnych niższego rzędu, które, ze swej natury, mogą być łatwiej nowelizowane.

Celem systemu gwarantowania depozytów nie jest ochrona wszystkich deponentów, a jedynie tych, którzy, zdaniem twórców systemu, nie mają możliwości fachowej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banku. W związku z tym rozwiązania zastosowane w poszczególnych państwach przewidują najczęściej liczne **wyłączenia z systemu gwarantowania**, obejmujące następujące wkłady:

- ❖ międzybankowe i wnoszone przez inne instytucje finansowe,
- ❖ mieszczące się pod pojęciem „funduszy własnych”,
- ❖ pochodzące z procedury prania brudnych pieniędzy,
- ❖ urzędów administracji publicznej,
- ❖ dyrektorów, menedżerów, znaczących akcjonariuszy, audytorów danego banku oraz osób z nimi spokrewnionych,
- ❖ instytucji należących do tej samej grupy kapitałowej,
- ❖ podmiotów gospodarczych (w odróżnieniu od gospodarstw domowych),
- ❖ nominowane w walutach zagranicznych (są one jednak gwarantowane w większości państw),
- ❖ złożone przez nie-rezydentów (rozdzielenie na depozyty rezydentów i nie-rezydentów jest jednak rzadko stosowane).

Pomimo licznych wyłączeń przedmiotowych, systemy gwarantowania depozytów obejmują zazwyczaj swoimi gwarancjami ponad 90% ogólnej liczby rachunków depozytowych. Jednak, z uwagi na charakter zastosowanych wyłączeń przedmiotowych, gwarancje dotyczą zaledwie 30–60% wartości ogółu depozytów zgromadzonych w sektorze bankowym²⁰.

Kolejny dylemat stojący przed projektantami systemu gwarantowania depozytów dotyczy **konieczności określenia poziomu limitu gwarancyjnego**. Dodatkową opcją, która może być zastosowana, jest tzw. reguła *de minimis* przewidująca wyłączenie z zakresu gwarancji depozytów o małej wartości – rzędu 10 EUR. Regulacja ta może przyczynić się do ograniczenia kosztów instytucji gwarancyjnej związanych z obliczaniem i wypłatą odszkodowań dla klientów upadłego banku. Jednocześnie utrata depozytu o tak małej wartości nie powinna być zbyt dotkliwa dla deponentów.

Jakie kryteria, wobec tego, należy uwzględnić przy określaniu przedmiotowego zakresu gwarancyjnego? Podobnie jak poprzednio, należy pamiętać o wymogach

²⁰ G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*, International Monetary Fund., 2000.

wspólnotowych stawianych przez *Dyrektywę 94/19/EC*, które zawężają pole manewru. Regulacja ta nakazuje wyłączenie z zakresu gwarantowania depozytów międzybankowych, instrumentów mieszczących się pod pojęciem funduszy własnych oraz wkładów pochodzących z transakcji związanych z praniem pieniędzy. Ponadto limit gwarancyjny nie może być niższy niż 20 000 EUR, a maksymalny dopuszczalny poziom odpowiedzialności deponenta do tej kwoty wynosi 10%.

Określając przedmiotowy zakres gwarantowania, należy przyjrzeć się rozkładowi depozytów w całym sektorze bankowym w ujęciu wartościowym i według innych kryteriów. Rozkład wartościowy powinien ułatwić wyznaczenie poziomu limitu gwarancji. Natomiast rozkład depozytów według innych kryteriów może ułatwić decyzję dotyczącą ewentualnych wyłączeń z zakresu gwarantowania. Przykładowo, jeżeli w danym sektorze bankowym udział depozytów nominowanych w walutach obcych będzie bardzo wysoki, to wyłączenie tej kategorii z zakresu gwarantowania spowoduje, że system może okazać się nieefektywny. Podejmując decyzję odnośnie przedmiotowego zakresu gwarancji w danym systemie, należy ponadto uwzględnić **poziom i zakres gwarancji oferowany w innych państwach**. Jest to związane ze zjawiskiem tzw. arbitrażu regulacyjnego, czyli niejako wzajemnym konkurowaniem różnych systemów gwarantowania depozytów. Atrakcyjność regulacji w danym kraju – pod względem oferowanego poziomu bądź zakresu gwarancji – może być czynnikiem przyciągającym banki do danego systemu. Wówczas oferowane gwarancje mogą stać się instrumentem konkurencji pomiędzy bankami uczestniczącymi w różnych systemach gwarantowania depozytów. Jeżeli dokona się porównania limitów wypłat²¹⁾ zastosowanych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, można zauważyć, że są one dosyć zróżnicowane. Ogólnie rzecz biorąc, w większości państw obowiązują limity zbliżone do minimalnego poziomu określonego w *Dyrektywie 94/19/EC* – czyli 20 000 EUR. Jednak istnieje grupa państw – Włochy, Francja, Wielka Brytania i Dania – oferujących znacznie wyższy limit gwarancji. W konsekwencji oddział banku włoskiego, gdyby przykładowo rozpoczął swoją działalność w Polsce²²⁾, byłby niezwykle konkurencyjny w stosunku do banków polskich pod względem oferowanego poziomu gwarancji.

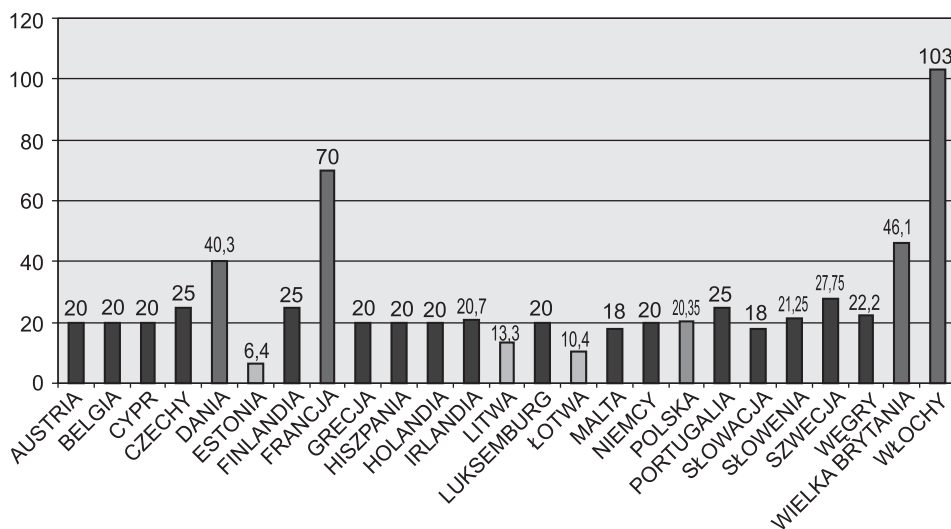
Decydując o wysokości limitu gwarancyjnego, należy również uwzględnić realną wartość gwarancji oferowanych deponentom. Aby urealnić kwotę limitu gwarancyjnego, należy odnieść ją do kategorii ekonomicznych charakteryzujących daną gospodarkę. Taką kategorię może przykładowo stanowić przeciętna wartość depozytu czy też produkt krajowy brutto *per capita*. Poniższy wykres prezentuje relację limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* obliczoną dla poszczególnych państw Unii Europejskiej. Okazuje się, że limit gwarancyjny zastosowany w polskim systemie – pomimo że nie jest zbyt wysoki w ujęciu nominalnym – to jednak realnie należy do naj-

²¹⁾ Limit wypłat stanowi limit gwarancyjny pomniejszony o wielkość współodpowiedzialności deponenta (koasekuracji).

²²⁾ Zgodnie z obecnymi regulacjami wystarczająca jest do tego stosowna notyfikacja polskich władz nadzorczych.

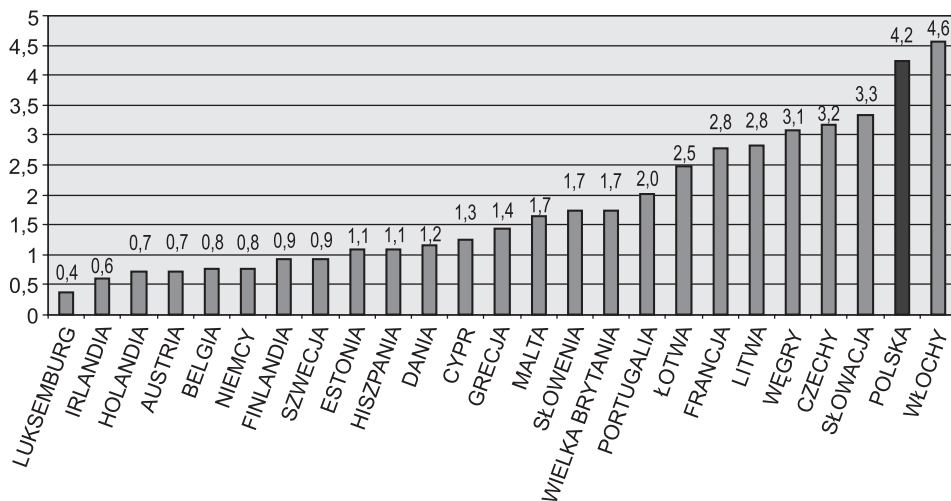
Bezpieczny Bank

Limity wypłat w państwach Unii Europejskiej
(w tysiącach EUR)



Źródło: opracowanie własne. W przypadku Niemiec uwzględniono na wykresie jedynie limit gwarancyjny oferowany przez obowiązkowy system gwarantowania depozytów.

Relacja limitu wypłat do wielkości PKB *per capita* w państwach UE



Źródło: opracowanie własne. Dane dotyczące PKB *per capita* pochodzą ze stron Eurostatu i odnoszą się do 2003 r.; dane dla Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoch mają charakter szacunkowy.

wyższych w Unii Europejskiej. Podobnie, jeżeli weźmie się pod uwagę przeciętną wartość depozytu w Polsce²³⁾, to okaże się, że jest ona kilkunastokrotnie niższa od obowiązującego limitu gwarancji. Realna wartość oferowanych gwarancji ma istotne znaczenie, ponieważ przyjęcie zbyt wysokiego limitu gwarancji może zwiększyć prawdopodobieństwo pokusy nadużycia.

Kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarancyjnego

Podsumowując rozważania dotyczące optymalizacji systemu gwarantowana depozytów, należy zwrócić uwagę na następujące kryteria, które powinny być uwzględnione przy jego projektowaniu:

- ❖ wymogi wspólnotowe określone przede wszystkim w *Dyrektywie 94/19/EC* – z uwagi na przystąpienie do Unii Europejskiej, Polska może teraz na nie znacząco wpływać;
- ❖ otoczenie gospodarcze – dla systemu gwarantowania depozytów istotne znaczenie ma m.in. poziom działalności gospodarczej, polityka monetarna i podatkowa, kształtowanie się inflacji, a także uwarunkowania rynków finansowych;
- ❖ 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 finansowego (m.in. konglomeraty finansowe),
 - udział w rynku depozytów instytucji kredytowych, parabankowych i oddziałów banków zagranicznych,
 - rozkład depozytów w ujęciu wartościowym i według innych kryteriów;
- ❖ obecny kształt siatki bezpieczeństwa finansowego funkcjonującej w danym kraju oraz wcześniejsze doświadczenia w tym zakresie;
- ❖ poziom i zakres gwarancji oferowany przez systemy gwarantowania depozytów funkcjonujące w innych państwach;
- ❖ realna wartość gwarancji dla deponentów uwzględniająca przeciętną wartość depozytu w danym sektorze lub PKB *per capita*;
- ❖ porządek prawny, a w szczególności zdolność do egzekwowania prawa i zaufanie do przepisów prawnych;
- ❖ solidność systemów księgowych i sprawozdawczych, które są niezbędne, aby system gwarantowania depozytów funkcjonował efektywnie.

²³⁾ Wynoszącą obecnie ok. 6000 złotych.

Literatura

1. W. Baka, *Dziesięć lat działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.
2. A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?*, International Monetary Fund, 2000.
3. *Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes*, Official Journal L135, 31/05/1994.
4. G. Garcia, *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*, International Monetary Fund, 2000.
5. R. Gropp, J. Vesala, *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*, European Central Bank, 2004.
6. *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, 2001, http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html.
7. M. Iwanicz-Drozdowska, *Zalecenia Forum na Rzecz Stabilności Finansowej w zakresie systemów gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 4 (11) 2000.
8. E.J. Kane, *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*, Boston College, 2000.
9. E.J. Kane, A. Demirgüç-Kunt, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research, 2001.
10. E.J. Kane, *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College, 2004.
11. J. Norton, *The Single Regulator Model and the United Kingdom – Pros, Cons and Issues With Deposit Insurance*. Wystąpienie podczas III Konferencji International Association of Deposit Insurers w dniach 26–27 października 2004 r. w Brunnen.
12. T. Obal, H. Polijaniuk, *Polski system gwarantowania depozytów w świetle „Wytocznych Financial Stability Forum w sprawie tworzenia efektywnego systemu gwarantowania depozytów”*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (16)/2002.
13. T. Obal, *Podstawowe cechy systemów gwarantowania depozytów i działalności pomocowej w państwach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (22)/2004.
14. T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” nr 2 (23)/2004.
15. A. Pawlikowski, *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt” nr 10/2004, NBP.
16. J.P. Sabourin, *Risk Minimization in Deposit Insurance Systems – the View from Canada Deposit Insurance Corporation*. Referat wygłoszony podczas Symposium on Financial Risk Management & Crisis Resolution w dniu 27 października 2003 r. w Taipei.

17. *Study of Financial System Guarantees*, 2004, <http://fsgstudy.treasury.gov.au/content/default.asp>.
18. O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (26)/2005.
19. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Institutionalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia” nr 173, 2004, NBP.