

Marcin Gospodarowicz*

MODYFIKACJE SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW BANKOWYCH W KONSEKWENCJI GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

Wprowadzenie

Rola gwarancji depozytowych i charakterystyki instytucjonalne systemów gwarantowania na świecie doświadczyły istotnych modyfikacji w następstwie globalnego kryzysu gospodarczego lat 2008–2012¹. Zmiany wprowadzono w celu przywrócenia zaufania społeczeństwa do systemu bankowego. Miały one również za zadanie zapewnienie wypełniania podstawowych funkcji systemów gwarantowania depozytów, czyli ochrony indywidualnych deponentów i zagwarantowanie stabilności finansowej. Aktualne trendy obecne w systemach bankowych są wskazówką, jak istotną wartość ma właściwe funkcjonowanie instytucji gwarantowania depozytów. Dotyczą one w szczególności źródeł finansowania banków, wśród których depozyty zyskują istotnie na znaczeniu. Dane dla instytucji finansowych strefy euro wskazują na wzrost udziału depozytów w pasywach banków przeciętnie z 51,4% w roku 2007 do 54,7% w roku 2013². Tendencja ta jest efektem spadku dostępności i atrakcyjności

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne.

¹ Nieadekwatność istniejących rozwiązań regulacyjnych wynikała ze stałego wzrostu wielkości instytucji finansowych, a także rosnących powiązań pomiędzy nimi a innymi uczestnikami rynku finansowego. Zgodnie z danymi Laevena i Valenci – (L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF, “Working Paper, 10) wysokość indywidualnej pomocy w USA udzielonej poszczególnym instytucjom w latach 2008–2010 wyniosła szacunkowo ponad 400 mld USD, z czego 30 mld otrzymał bank inwestycyjny Bear Stearns, 25 mld i 306 mld odpowiednio Citigroup i Bank of America, 25 mld JP Morgan Chase & Co, po 10 mld USD Goldman Sachs i Morgan Stanley. W Europie wydatkowana kwota pomocy w analogicznym okresie przekroczyła 170 mld EUR (w przeliczeniu ponad 250 mld USD), zaś udziały poszczególnych instytucji kształtowały się na następujących poziomach: Sachsen LB (ponad 17 mld), Northern Rock (ponad 33 mld), Hypo Real Estate (35 mld), Fortis (ponad 11 mld), UBS (6 mld EUR, a pośrednio 60 mld EUR przez pomoc rządową w postaci przeniesienia aktywów toksycznych do spółki ratunkowej – tzw. zły bank), BNP Paribas, Societe Generale i Credit Agricole (odpowiednio 2,5 mld, 1,7 mld i 3 mld), Erste Group (2,7 mld).

² P. Wruuck, *Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective*, Deutsche Bank Research, Current Issues, “Global Financial Markets” 2014, s. 5.

alternatywnych źródeł finansowania z rynku hurtowego, a także wielu działań regulacyjnych, dotyczących np. wdrożenia wskaźników płynności krótko- (LCR) i długoterminowej (NSFR) w ramach pakietu Bazylei III, których pośrednim rezultatem jest promowanie finansowania depozytowego, traktowanego jako źródło obciążone mniejszym ryzykiem i charakteryzujące się wyższą stabilnością. Powyższe dotyczy w szczególności depozytów klientów indywidualnych, wykazujących umiarkowaną zmienność, choć jednocześnie, jak pokazują dane dla banków strefy euro, gospodarstw domowych charakteryzujących się stopniowym skracaniem terminów zapadalności w kierunku instrumentów płatnych na żądanie. Udział tej kategorii depozytów w depozytach ogółem w strefie euro wzrósł w okresie 2008–2014 z 35% do 40%³, co w pewnym stopniu można traktować jako rezultat wysokiego poziomu niepewności w kryzysie, a także jako odzwierciedlenie braku alternatywnych strategii inwestycyjnych w środowisku niskich stóp procentowych. Przedstawione tendencje wskazują na renesans klasycznego ujęcia modelowego gwarantowania depozytów à la Diamond-Dybvig⁴, w którym ryzyko stabilności wynika z samospełniającej się paniki bankowej, powodującej gwałtowne wycofywanie depozytów klientów indywidualnych oraz różnic pomiędzy terminem zapadalności aktywów i pasywów banków. Jednocześnie w ujęciu systemowym, opierając się na studiach przypadku kryzysów Northern Rock, islandzkiego, cypryjskiego i in., można wskazać, że systemy gwarantowania depozytów jako samodzielny środek są niewystarczające dla przeciwdziałania kryzysom systemowym. Dla Unii Europejskiej oznaczało to konieczność odejścia od reformowania systemów gwarantowania depozytów w oderwaniu od innych elementów sieci bezpieczeństwa na rzecz kompleksowej reformy systemu bezpieczeństwa rynków finansowych, z naciskiem na rozwiązanie problemu podmiotów „zbyt dużych, by upaść” oraz banków transgranicznych. Dotychczas wprowadzone zmiany można podzielić na dwa etapy: pierwszy, obejmujący działania reaktywne w postaci istotnego rozszerzenia zakresu systemów gwarancji depozytów, zarówno poprzez gwarancje rządowe i działania regulacyjne jak i natychmiastowe reagowanie kryzysowe, oraz drugi, w którym obserwować można bardziej kompleksowe podejście do reformy systemów gwarantowania depozytów i próbę wbudowania ich w zmodyfikowaną architekturę bezpieczeństwa finansowego, obejmującą m.in. komponent kontrolowanej upadłości i restrukturyzacji banków (*resolution*). Systemy gwarantowania depozytów odgrywają bowiem ważną rolę w zmniejszaniu zagrożenia klasycznymi *runami* bankowymi, ale jako samodzielny środek mają

³ P. Wruuck, op.cit., s. 7.

⁴ D.W. Diamond, P. H. Dybvig, *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*, “The Journal of Political Economy”, 1983.

ograniczoną skuteczność. Celem prezentowanego artykułu jest scharakteryzowanie i ocena zmian w systemach gwarantowania depozytów wdrożonych w konsekwencji globalnego kryzysu finansowego, ze szczególnym naciskiem na rozwiązania regulacyjne Unii Europejskiej.

1. Globalne zmiany systemów gwarantowania depozytów w efekcie kryzysu finansowego

Zgodnie z danymi zawartymi w bazie danych systemów gwarantowania depozytów⁵ zmiany w systemach gwarantowania depozytów w konsekwencji kryzysu finansowego w latach 2008–2012 podzielić można na osiem głównych działań:

- zainicjowanie utworzenia systemu gwarancyjnego,
- podniesienie limitu gwarancji,
- likwidacja koasekuracji depozytów,
- wprowadzenie gwarancji państwa na depozyty (w ograniczonej wysokości),
- wprowadzenie gwarancji blankietowych (nieograniczonych),
- objęcie gwarancjami zobowiązań banków innych niż depozyty,
- zagwarantowanie aktywów bankowych,
- proces nacjonalizowania instytucji kredytowych, których kondycja finansowa się pogorszyła.

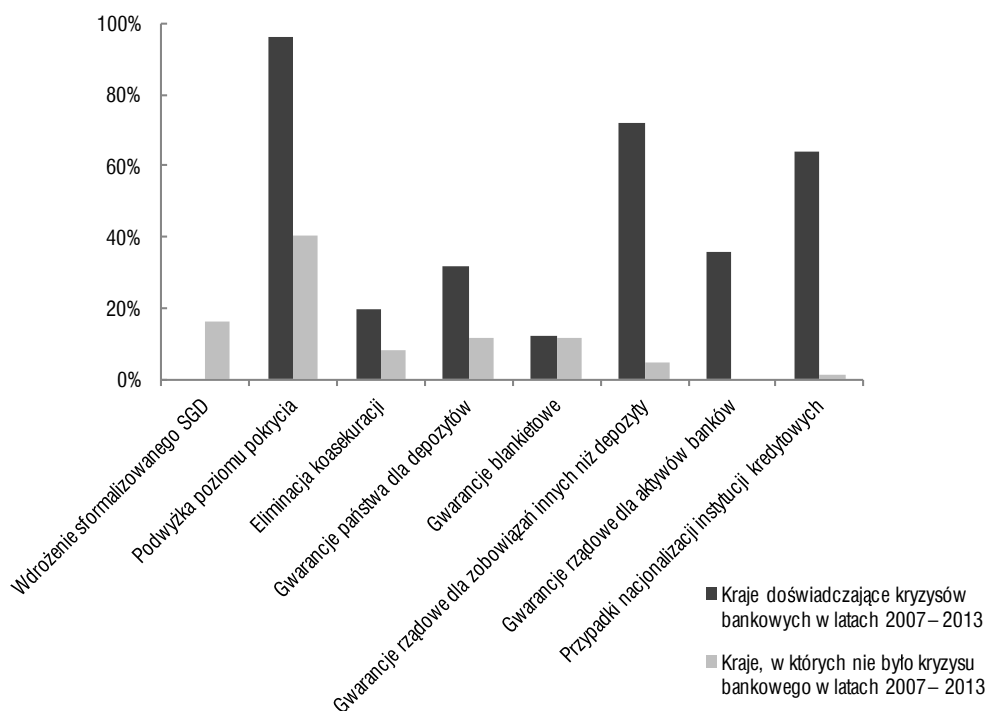
Dane dotyczące częstości wystąpienia poszczególnych rozwiązań regulacyjnych przedstawione zostały na rysunku 1.

Dodatkowe rozróżnienie dotyczy krajów, które odczuły w sposób dotkliwy następstwa kryzysu finansowego oraz tych, w których kryzys finansowy miał przebieg mniej gwałtowny i przyczynił się do mniejszych strat. Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć istotną ekspansję rozwiązań gwarancyjnych w ujęciu globalnym. Od 2008 r. 14 państw świata wprowadziło sformalizowany system gwarantowania depozytów po raz pierwszy (w tym kraje rozwinięte, takie jak Australia, Nowa Zelandia i Singapur). Podniesienie limitu gwarancyjnego zastosowane zostało w 52 wypadkach, przy czym środek ten wprowadzony został we wszystkich ośmiu krajach dotkniętych kryzysem finansowym⁶, dodatkowe gwarancje państwa dla depozytów w systemie zostały wprowadzone jako środek antykryzysowy w 18 krajach świata.

⁵ A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, International Monetary Fund, 2014.

⁶ Definicja kryzysu finansowego w ujęciu bazy danych dotyczy konieczności przeprowadzania rozbudowanych działań restrukturyzacyjnych i naprawczych w stosunku do banków oraz kwot, jakie dane państwa

Rysunek 1. Odsetek krajów, które wprowadziły wybrane rozwiązania w stosunku do systemów gwarantowania depozytów (w podziale na kraje doświadczające kryzysu i te, które go uniknęły)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego oraz A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, International Monetary Fund, 2014.

W odniesieniu do działania znoszącego koasekurację można zauważyć, iż w Unii Europejskiej rozwiązanie to zostało wprowadzone systemowo w 2009 r. w ramach uregulowań dyrektywy depozytowej 2009/14/WE⁷. Z własnej inicjatywy przed uregulowaniami europejskimi środek ten został wprowadzony przez instytucje regulacyjne w Irlandii, Luksemburgu, na Węgrzech, w Niemczech i na Cyprze. Zauważa się praktycznie całkowity zanik tego rozwiązania w krajach rozwiniętych gospodarczo. W rzeczywistości w okresie kryzysu gospodarczego koasekuracja nie była egzekwowana w stosunku do indywidualnych deponentów oraz małych i średnich

musiały przeznaczyć na te operacje. Kraje, które podniosły limit gwarancyjny to Austria, Stany Zjednoczone, Irlandia, Dania, Węgry, Niemcy i Słowenia.

⁷ 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.

przedsiębiorstw – celem takiego rozwiązania było pełne odciążenie tych grup klientów banków od konieczności pokrywania strat zagrożonych instytucji kredytowych. Poprawa sytuacji gospodarczej nie spowodowała powrotu do tego rozwiązania regulacyjnego. W porównaniu do roku 2003, gdy koasekuracja obecna była w niemal jednej piątej systemów gwarantowania depozytów na świecie, w 2013 r. jedynie co dwudziesty system pozostawił w swoim instrumentarium to rozwiązanie regulacyjne. W krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego były to trzy państwa peryferyjne: Chile, Bahrajn i Libia. Pełne gwarancje blankietowe wprowadzone zostały w 13 krajach świata. W Unii Europejskiej rozwiązaniem to dotyczyło Austrii, Danii, Irlandii, wśród krajów rozwiniętych gospodarczo były to dodatkowo Hong Kong, Singapur i Australia. W 22 krajach świata, w tym we wszystkich państwach Unii Europejskiej reprezentowanych w bazie danych, oraz w Stanach Zjednoczonych i Szwajcarii wprowadzone zostało rozszerzenie przedmiotowego zakresu gwarancji na wszystkie zobowiązania bankowe (poza depozytowe)⁸.

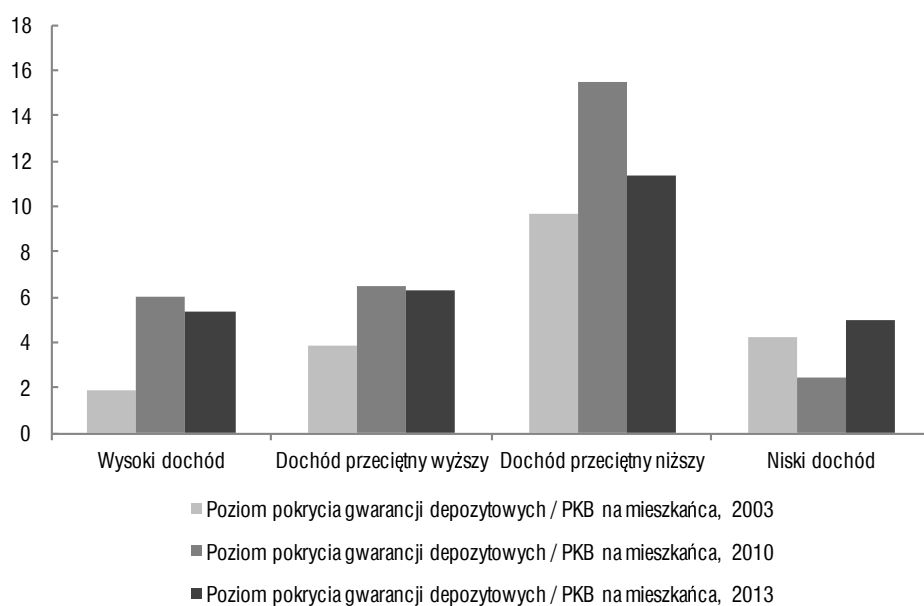
Rozwiązanie o szerszym zakresie – zagwarantowania również aktywów banków – zaimplementowane zostało w dziewięciu krajach świata, w tym w kilku państwach Unii Europejskiej dotkniętych kryzysem finansowym (m.in. w Belgii, Holandii, Austrii, Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemczech, a dodatkowo również w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych). Siedemnaście krajów obecnych w bazie danych doświadczyło w analizowanym okresie licznych nacjonalizacji banków (bądź grup bankowych). Z krajów Unii Europejskiej były to m.in. Belgia, Hiszpania, Holandia, Austria, Wielka Brytania, Dania, Irlandia, Luksemburg, Grecja, Niemcy i Łotwa. Działania dotyczące podniesienia limitu gwarancyjnego i rozszerzenia podmiotowego zakresu gwarancji miały na celu w pierwszym rzędzie odbudowanie zaufania do systemu bankowego (w szerszym ujęciu do systemu finansowego). Limity gwarancyjne pozostały na wyższym poziomie nawet po ustabilizowaniu się sytuacji gospodarczej w tych państwach. Z danych Unii Europejskiej wynika, iż pod koniec 2013 r. w krajach rozwiniętych gospodarczo limit ten średnio 5,5 raza przewyższał poziom PKB na mieszkańca, zaś w państwach o niższym poziomie rozwoju był odpowiednio wyższy (rysunek 2).

Podjęte działania miały w pierwszej kolejności przyczynić się do odbudowania zaufania na rynkach finansowych oraz powstrzymania fali upadłości instytucji kredytowych, mogących mieć katastrofalne konsekwencje dla funkcjonowania rynku finansowego. W Unii Europejskiej skoordynowana modyfikacja ram regulacyjnych systemów gwarantowania depozytów rozpoczęła się w grudniu 2008 r., gdy Komisja

⁸ Belgia, Hiszpania, Holandia, Austria, Francja, Wielka Brytania, Dania, Włochy, Irlandia, Luksemburg, Portugalia, Węgry, Grecja, Szwecja, Niemcy, Słowenia, Łotwa, Finlandia, Polska, Czechy.

Europejska przyjęła propozycję podniesienia limitu gwarancyjnego we wszystkich krajach wspólnoty do poziomu 50 tys. EUR. Wówczas też pojawiły się plany całościowej reformy systemów gwarantowania depozytów⁹. W Stanach Zjednoczonych w lipcu 2010 r. Kongres USA uchwalił ustawę Dodda-Franka, która m.in utworzyła Radę Nadzoru Stabilności Finansowej (Financial Stability Oversight Committee – FSOC) i Urząd Badań Finansowych (Office of Financial Research – OFR) w celu identyfikacji zagrożeń dla stabilności finansowej wynikających z działań dużych firm finansowych, promowania dyscypliny rynkowej oraz reagowania na pojawiające się zagrożenia dla stabilności systemu finansowego.

Rysunek 2. Poziom pokrycia gwarancji depozytowych w stosunku do PKB w latach 2003, 2010, 2013 wg klasyfikacji dochodowej krajów¹⁰



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego; A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, International Monetary Fund, 2014.

⁹ B. Bernet, S. Walter, *Design, Structure And Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme*, "The European Money and Finance Forum" 2009, Vol. 5, Vienna, SUERF.

¹⁰ Bank Światowy klasyfikuje światową gospodarkę na podstawie szacunku dochodu narodowego brutto (DNB) na mieszkańca w roku poprzednim. Z dniem 1 lipca 2014 r. gospodarka o niskich dochodach jest zdefiniowana jako ta z rocznym DNB na mieszkańca poniżej 1045 USD w 2013 r.; gospodarka o przeciętnych dochodach mieści się w przedziale DNB na mieszkańca 1045 USD do 12 746 USD; gospodarka o wysokim dochodzie wykazuje DNB na mieszkańca przekraczający 12 746 USD. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

2. Zmiany systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej w efekcie kryzysu finansowego

W Unii Europejskiej dyrektywa 2009/19/WE wprowadziła tymczasową modyfikację zasad funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów krajów członkowskich. Maksymalny limit gwarancyjny od końca 2010 r. został podniesiony do poziomu 100 tys. EUR, traktowanego jako optymalny, gwarantujący rozszerzenie ochrony depozytów, przy jednoczesnym nienakładaniu nadmiernych obciążeń na system bankowy¹¹.

Jednakowy limit gwarancyjny dla wszystkich państw Wspólnoty miał w zamyśle wyrównać szanse konkurencyjne banków w ujęciu międzynarodowym i powstrzymać transfer środków z banku macierzystego do zagranicznego, spowodowany wyłącznie potrzebą wyższego bezpieczeństwa, jak to miało miejsce w wypadku Irlandii¹². Skutkiem tego jest jednak nierównomierne rozłożenie obciążeń wynikających z gwarancji depozytowych w poszczególnych państwach UE – różnice te zależne są od poziomu rozwoju gospodarczego mierzonego wielkością PKB na mieszkańca (tabela 1).

Wprowadzone zmiany oznaczają istotny wzrost potencjalnych obciążeń z tytułu gwarancji we wszystkich krajach Wspólnoty, wprowadzają również bardzo szerokie rozwarstwienie obciążeń w odniesieniu do poszczególnych krajów. Przeciętna relacja wysokości limitu gwarancyjnego w Unii Europejskiej wzrosła ze 170% w roku 2003 do 630% w 2013, zaś porównanie dwóch skrajnych przykładów (Bułgaria i Luksemburg) wskazuje, że wysokość relatywnego obciążenia z tytułu gwarancji może być ponaddziesięciokrotnie wyższa w państwie o najniższym dochodzie niż w kraju najbogatszym. Jest to dowodem na nierównomierność obciążeń w tym zakresie w ramach Unii Europejskiej.

Do końca 2009 r. Komisja Europejska została zobowiązana do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie raportu o skutkach braku harmonizacji systemów gwarantowania depozytów, implementacji modeli składek skorygowanych o ryzyko,

¹¹ Zgodnie z wynikami analiz Unii Europejskiej, limit gwarancyjny wynoszący 100 tys. EUR pokrywa 95,4% z wszystkich depozytów gwarantowanych we Wspólnocie. Jest to wartość wyższa o 4,4 p.p. w porównaniu z limitem 50 tys. EUR, a niższa o 1,1 p.p. dla limitu 150 tys. EUR oraz 1,8 p.p. dla 200 tys. EUR, E. Terták, K. Szeląg, *The Financial Crisis and the Reform of Deposit Guarantee Schemes in the EU*, "Bezpieczny Bank" 2010, No. 2(41), s. 105.

¹² Jest to tzw. polityka *beggar-thy-neighbour* (zebranie u sąsiada), gdy jeden kraj usiłuje rozwiązać swoje problemy ekonomiczne poprzez pogorszenie sytuacji gospodarczej krajów sąsiednich. M.H. Engineer, P. Schure, M. Gillis, *A positive analysis of deposit insurance provision: Regulatory competition among European Union countries*, "Journal of Financial Stability" 2013, No. 9.4, s. 530–544.

podniesienia zakresu ochrony klientów banków oraz stworzenia transgranicznego systemu gwarantowania depozytów.

Tabela 1. Poziom pokrycia depozytów w relacji (%) do PKB kraju na mieszkańca w latach 2003, 2010 i 2013 w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj/Lata	2003	2010	2013
Austria	73	296	282
Belgia	76	306	304
Bułgaria	328	2078	1870
Chorwacja	194	530	1016
Cypr	123	485	557
Czechy	304	703	731
Dania	115	236	233
Estonia	100	936	724
Finlandia	90	302	292
Francja	276	326	321
Grecja	130	506	631
Holandia	69	285	289
Irlandia	57	289	302
Litwa	273	1125	861
Luksemburg	35	130	125
Łotwa	109	1173	906
Malta	177	645	603
Niemcy	77	329	306
Polska	451	1083	1029
Portugalia	183	618	665
Rumunia	141	1735	1547
Słowacja	267	827	778
Szwecja	88	271	238
Węgry	162	1047	1028
Wielka Brytania	167	354	354
Włochy	446	383	397

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego; A. Demirgüç-Kunt, E. Kane, L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, International Monetary Fund, 2014.

W lipcu 2010 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt nowej dyrektywy dotyczącej systemów gwarantowania depozytów. Główne propozycje zmian zaprezentowane zostały w tabeli 2.

W odniesieniu do limitu gwarancyjnego wprowadzona została klauzula umożliwiająca wypłatę gwarancji wyższej niż 100 tys. EUR, gdy saldo depozytu było

tymczasowo wyższe, a zgromadzone środki miałyby być przeznaczone na transakcje związane z prywatnymi nieruchomościami mieszkalnymi lub dotyczyć określonych wydarzeń życiowych, takich jak: ślub, rozwód, choroba deponenta. Należne odsetki od depozytu, które nie zostały jeszcze wypłacone, powinny również podlegać gwarancji, o ile wypłacana kwota nie przekracza 100 tys. EUR.

Tabela 2. Sugestie modyfikacji dyrektywy 2009/14/WE zgodnie z propozycją Unii Europejskiej oraz ostateczne uregulowania dyrektywy 2014/49/WE

Cechy	Dyrektywa 2009/14/WE	Propozycja dyrektywy z 12.07.2010 ¹³	Dyrektywa 2014/49/WE ¹⁴
Limit gwarancji	100 tys. EUR	100 tys. EUR + tymczasowe wysokie saldo depozytu	100 tys. EUR + tymczasowe wysokie saldo depozytu
Okres wypłaty	20 dni + 10 dni	7 dni	1 dni – od 1 stycznia 2019, 10 – od 1 stycznia 2021, 7 dni – od 1 stycznia 2024.. W okresie przejściowym, do końca 2023 r., dla deponentów w trudnej sytuacji finansowej – 5 dni roboczych.
Sposób finansowania	Nieokreślony	Obowiązkowe <i>ex-ante</i> 1,5% + kolejne kroki, gdy niewystarczające środki	Obowiązkowe <i>ex-ante</i> z poziomem docelowym 0,8% depozytów gwarantowanych do osiągnięcia w ciągu 10 lat. Opcja obniżenia poziomu do 0,5% podstawy dla systemów bankowych o wysokiej koncentracji. Do 30% środków nieodwołalne zobowiązania płatnicze. Możliwość dodatkowego finansowania <i>ex-post</i> . Jeśli potrzebne dodatkowe środki, alternatywne mechanizmy finansowania, w tym pożyczki transgraniczne pomiędzy systemami gwarancji depozytów
Rodzaj składki	Nieokreślony	Skorygowana o ryzyko	Skorygowana o ryzyko
Kompensacja	Dozwolona	Niedozwolona	Niedozwolona

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dyrektywy 2009/14/WE; Dyrektywy 2014/49/WE; European Commission (2010).

Ochronie w ujęciu przedmiotowym powinny podlegać depozyty indywidualnych klientów oraz wszystkich przedsiębiorstw (mikro, małych, średnich i dużych). Włączenie do ochrony średnich i dużych przedsiębiorstw nie ma wprawdzie dużego znaczenia, ponieważ wysokości ich depozytów zazwyczaj przekraczają 100 tys. EUR, jednak oszczędza czas na identyfikację podmiotów. Wykluczenia spod ochrony dotyczą władz publicznych, centralnych i samorządowych. Definicja depozytów kwalifikowanych została ujednolicona, aby rozbieżności istniejące pomiędzy krajami nie

¹³ European Commission, *Proposal for a Directive on deposit guarantee schemes of the European Parliament and of the Council. COM(2010)0368 final*, Brussels, July 2010.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

tworzyły zachętę do lokowania pieniędzy za granicą¹⁵. W zakres gwarancji włączone zostały depozyty we wszystkich walutach, a nie tylko tych obowiązujących w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Czas wypłaty kwot gwarantowanych został ponownie skrócony, tym razem z 20 do 7 dni. Zrezygnowano również z możliwości przedłużenia tego terminu. Szczególnie ważne jest, aby organy sieci bezpieczeństwa ściśle współpracowały ze sobą. Powinna istnieć ciągła wymiana informacji na temat deponentów banków i ich depozytów pomiędzy nie tylko krajowymi instytucjami, ale i zagranicznymi. System gwarantowania depozytów powinien posiadać aktualne informacje od nadzoru finansowego o ewentualności upadku banku, aby wszcząć odpowiednie działania. Minimalny poziom docelowy środków, z finansowania *ex-ante*, i *ex-post*, w systemie gwarantowania depozytów został ustalony jako 2%.

Analizy Komisji Europejskiej wskazują, że w celu wypłaty depozytów dużego banku poziom docelowy środków zebranych przez system gwarantowania depozytów musi osiągnąć wartość 7,25% depozytów kwalifikowanych. Wiązałoby się to jednak z pogorszeniem o ok. 30% wyniku operacyjnego banków, co z kolei przełożyłoby się na przychody klientów banków w postaci niższych odsetek za lokowane pieniądze, gdyż oprocentowanie depozytów spadłoby średnio o 0,35%. Za rozwiązanie optymalne Komisja uznała poziom docelowy 1,96%, gdyż umożliwiłby on wypłatę świadczeń po upadku średniej wielkości banku, a skutki dla banków, jak i ich klientów, byłyby takie same, jak przy poziomie docelowym dla małych banków, czyli 0,36%¹⁶. Istotne jest, by klienci banków mieli wystarczającą wiedzę na temat zasad gwarantowania depozytów. Komisja Europejska proponuje wprowadzenie standaryzowanego formularza informacyjnego, w którym klient banku mógłby znaleźć dane dotyczące m.in. wysokości ochrony czy okresu wypłaty środków. Formularz taki musiałby być podpisany przez klienta przed złożeniem depozytu. W sytuacji upadku banku działającego na terenie kilku państw, system gwarantowania depozytów kraju, w którym znajdują się oddziały banku zagranicznego przyjmuje formę tzw. wspólnego punktu kontaktowego. Oznacza to zarówno informowanie klientów tego oddziału,

¹⁵ Oprócz depozytów uwzględnionych w dyrektywie 94/19/WE spod ochrony zostały również wyłączone: depozyty instytucji finansowych zdefiniowanych w artykule 4(5) dyrektywy 2006/48/WE, depozyty firm inwestycyjnych zdefiniowanych w artykule 4(1) (1) dyrektywy 2004/39/WE, depozyty dotyczące przedsięwzięć ubezpieczeniowych, depozyty dotyczące przedsięwzięć zbiorowego inwestowania, depozyty funduszy rentowych i emerytalnych, depozyty organów władzy, papiery dłużne wyemitowane przez instytucje kredytowe oraz zobowiązania wynikające z weksli krajowych i własnych.

¹⁶ European Commission Staff working document impact assessment accompanying document to the proposal for a directive .../.../eu of the European Parliament and of the Council on deposit guarantee schemes [recast] and to the report from the Commission to the European Parliament and to the Council review of Directive 94/19/ec on deposit guarantee schemes sec (2010) 834/2, s. 71–78.

jak i wypłatę gwarantowanych kwot w imieniu systemu gwarantowania depozytów kraju macierzystego banku.

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego zmusiły Komisję Europejską do ustalenia, że w systemach gwarantowania depozytów konieczne jest zebranie przynajmniej części funduszy na zasadzie finansowania *ex-ante*. W przeciwieństwie do finansowania *ex-post*, finansowanie *ex-ante* działa antycyklicznie, dlatego *ex-post* powinno być jedynie dodatkową formą finansowania. W propozycji dyrektywy zaproponowano czterostopniową strukturę finansowania systemów gwarantowania depozytów, gdzie podstawą są fundusze *ex-ante*.

Środki zebrane metodą *ex-ante* miały pierwotnie osiągnąć wielkość docelową 1,5% depozytów kwalifikowanych poprzez wpłaty na rzecz systemu regularnych składek przez banki w ciągu 10 lat. Środki zebrane metodą *ex-post* powinny osiągnąć maksymalną wartość 0,5% depozytów kwalifikowanych. Dopuszczono możliwość wyłączenia banku, dla którego wniesienie składki powodowałoby zagrożenie utratą stabilności finansowej oraz ustanowiono zasadę pożyczek wzajemnych z maksymalnym limitem 1,5% depozytów kwalifikowanych w danym sektorze bankowym¹⁷. Nowe przepisy dotyczące gwarancji depozytów w postaci dyrektywy depozytowej 2014/49/WE zostały przyjęte w kwietniu 2014 r. przez Parlament Europejski, weszły w życie w czerwcu 2014 r., zaś do lipca 2015 r. państwa członkowskie powinny były wdrożyć większość nowych przepisów do ustawodawstwa krajowego. Kluczową różnicę przyjętych uregulowań w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej stanowi rozmiar funduszu gwarantowania depozytów, który został obniżony do poziomu 0,8% depozytów gwarantowanych. Adekwatny poziom finansowania funduszu uwarunkowany jest również wdrożeniem skorygowanego o ryzyko schematu wnoszenia przez banki opłat za uczestnictwo w systemie oraz jako ostatecznym rozwiązaniem efektywnym wsparciem państwa (*fiscal backstop*), zapewniającym awaryjną dostawę płynności i tym samym wzmacniającym wiarygodność systemu gwarantowania depozytów. Reforma gwarantowania depozytów uwzględnia fakt, iż rozwiązanie to jest jedynie elementem szerszej struktury sieci bezpieczeństwa finansowego i nie jest zdolne do zapobiegania kryzysom systemowym bądź upadłościom banków transgranicznych. Systemy gwarantowania depozytów odgrywają ważną rolę w prewencji „klasycznych” *runów* bankowych, ale w odniesieniu do ryzyka systemu wymagają wsparcia przez minimalne wymogi kapitałowe, instytucję nadzoru, pożyczkodawcę ostatniej instancji oraz system restrukturyzacji i kontrolowanej upadłości (*resolution*). Współdziałanie powyższych podmiotów zmniejsza

¹⁷ D. Schoenmaker, D. Gros, *A European Deposit Insurance and Resolution Fund-An Update*, “CEPS Policy Brief” 2012, s. 283.

prawdopodobieństwo upadłości banku i konieczności zainicjowania procedury wypłaty środków gwarantowanych. W nawiązaniu do rozwiązań zaimplementowanych w prawodawstwie UE należy w tym kontekście wspomnieć o nowej dyrektywie BRRD z maja 2014 r.¹⁸, dotyczącej reguł restrukturyzacji banków oraz określenia kluczowych zasad finansowania mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków. Dyrektywa ta implementuje wspólne ramy postępowania naprawczego wobec banków w całej UE, stwarzając konieczność dostosowania krajowych przepisów w zakresie postępowania upadłościowego w sytuacji likwidacji banku poza formalną procedurą upadłościową, rozszerzenia zakresu planowania ewentualnościowego oraz wymuszenia wkładu finansowego sektora prywatnego do procesu *resolution* poprzez wykorzystanie formuły *bail-in* i tworzenie funduszy naprawczych. Wzrost znaczenia procedur *resolution* niesie za sobą również istotne pozytywne konsekwencje dla systemów gwarancji depozytów w postaci ograniczenia skali potencjalnych zadań systemów, rozgraniczenia kompetencji poszczególnych elementów sieci bezpieczeństwa oraz zmniejszenia presji finansowej dzięki rozłożeniu zadań i kosztów na większą liczbę podmiotów. W aktualnej konfiguracji system gwarantowania depozytów oraz mechanizm *resolution* można uznać za rozwiązania komplementarne, w których gwarancje depozytowe odpowiadają za wypłatę środków gwarantowanych (funkcja *paybox*). W ramach nowych uregulowań UE określone zostały również ogólnie unijne zasady wykorzystania środków zgromadzonych w funduszach na cele inne niż wypłata sum gwarantowanych, tj. związane z wczesną prewencyjną interwencją w postaci np. dokapitalizowania, udzielenia gwarancji lub wsparcia płynności oraz wkład finansowy funduszy w proces *resolution*. W szczególności BRRD redefiniuje pojęcie roszczeń wierzycieli we wspomnianym procesie i wprowadza preferencyjne traktowanie w odniesieniu do wkładów osób fizycznych i MŚP (wzmocnienie ich roli w hierarchii roszczeń), które powodują efektywne wyłączenie tych depozytów do wysokości limitu gwarancyjnego z ryzyka konieczności pokrywania strat ponoszonych przez bank. Uregulowania dyrektywy stanowią, że koszty systemów gwarantowania depozytów w procesie *resolution* nie powinny przekroczyć wartości ponoszonych w warunkach normalnego postępowania upadłościowego. Podsumowując można stwierdzić, iż stworzenie struktury ramowej procesu *resolution* w ramach BRRD wraz z ustaleniem zasad udziału systemów gwarantowania depozytów krajów UE

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive.

w tym procesie ogranicza presję finansową na SGD, zmniejszając potencjalne straty. Jednocześnie włączenie systemów gwarantowania depozytów do udziału w procesie *resolution* nakłada na nie potencjalne zobowiązanie o nieznanym poziomie.

Podsumowanie

Praktykowane w okresie globalnego kryzysu finansowego rozszerzenie zakresu sieci bezpieczeństwa, obok krótko- bądź średnioterminowych efektów pozytywnych w postaci utrzymania stabilności systemu bankowego i odbudowy zaufania deponentów do niego, niesie za sobą jednak również długofalowe konsekwencje negatywne. Wynikają one w pierwszej kolejności ze wzrostu ryzyka nadużycia moralnego po stronie banków i deponentów, jak również rodzą pytania o wiarygodność i możliwość sfinansowania obietnic podwyższonego limitu gwarancyjnego ze środków własnych systemu gwarantowania depozytów. Jak wskazuje relacja limitów gwarancyjnych, wolumenów depozytów podlegających gwarancjom oraz poziomu środków zgromadzonych w funduszach gwarantowania depozytów, spełnienie pośrednich zobowiązań wynikających z przyjętych rozwiązań regulacyjnych może spowodować konieczność sięgnięcia po środki z podatków.

Rozszerzona sieć bezpieczeństwa finansowego ma również negatywne konsekwencje dla efektywności dyscypliny rynkowej, której przywrócenie po ustabilizowaniu sytuacji gospodarczej może być zadaniem trudnym. Zwiększenie limitów gwarancyjnych budzi oczekiwania dotyczące stosowania tego instrumentu również w przyszłych kryzysach. Oczekiwanie *bail-out* wśród interesariuszy instytucji kredytowej utrudnia działalność gwaranta depozytów i kwestionuje skuteczność limitów gwarancyjnych. Najnowsze badania dotyczące zależności pomiędzy gwarancjami depozytowymi a ryzykiem banków dla danych obejmujących wydarzenia po roku 2008 r.¹⁹ wskazują, iż rozszerzenie sieci bezpieczeństwa (czego elementem jest wprowadzenie sformalizowanej ochrony depozytów bądź podniesienie istniejących limitów gwarancyjnych) w okresie braku sytuacji kryzysowej na rynkach finansowych skutkuje podniesieniem ryzyka banków (wzrostem ryzyka nadużycia), natomiast w okresie kryzysu ryzyko banków rośnie, zaś wzrasta efekt stabilizacyjny. Można zatem założyć, że w okresie kryzysu efekt stabilizacyjny netto przewyższa efekt ryzyka nadużycia, jednak porównanie okresów przed kryzysem i kryzysowego dowodzi, iż

¹⁹ D. Anginer, A. Demirgüç-Kunt, M. Zhu, *How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis*, "Journal of Banking & Finance" 2013.

całościowy efekt gwarancji depozytowych jest równy zeru, ponieważ destabilizujący efekt ryzyka nadużycia przekracza stabilizujące działanie systemu w okresie kryzysu.

Bibliografia

- Anginer D., Demirgüç-Kunt A., Zhu M., *How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis*, "Journal of Banking & Finance" 2013.
- Bernet B., Walter S., *Design, Structure And Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme*, "The European Money and Finance Forum" 2009, Vol. 5, Vienna, SUERF.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L., *Deposit Insurance Database*, International Monetary Fund, 2014.
- Diamond D.W., Dybvig P.H., *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*, "The Journal of Political Economy" 1983.
- 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.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive).
- Engineer M.H., Schure P., Gillis M., *A positive analysis of deposit insurance provision: Regulatory competition among European Union countries*, "Journal of Financial Stability" 2013, No. 9.4.
- European Commission Proposal for a Directive on deposit guarantee schemes of the European Parliament and of the Council. COM(2010)0368 final, Brussels, July 2010.
- European Commission Staff working document impact assessment accompanying document to the proposal for a directive .../.../eu of the European Parliament and of the Council on deposit guarantee schemes [recast] and to the report from the Commission to the European Parliament and to the Council review of Directive 94/19/ec on deposit guarantee schemes sec (2010) 834/2.
- <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

- Laeven L., Valencia, F., *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF, "Working Paper" 2010, No. 10.
- Schoenmaker D., Gros D., *A European Deposit Insurance and Resolution Fund-An Update*, "CEPS Policy Brief" 2012, No. 283.
- Terták E., Szeląg K., *The Financial Crisis and the Reform of Deposit Guarantee Schemes in the EU*, "Bezpieczny Bank" 2010, nr 2(41).
- Wruuck, P., *Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective*, Deutsche Bank Research, Current Issues, "Global Financial Markets" 2014.

Modifications of the Deposit Insurance Schemes as a Consequence of the Global Financial Crisis

The article attempts to review the changes in the deposit guarantee system resulting from the global financial crisis. There were two stages of regulatory changes. One in the initial years of the crisis (2008-2009) when the changes were reactive in nature and focused in particular on raising the guarantee limits and relief operations. As can be seen from the example of regulatory action in the European Union, the present stage of changes in the deposit guarantee system is characterized by a systemic approach which attempts to position anew deposit guarantees in the context of the financial safety net, particularly against the development of resolution procedures.

Keywords: Deposit insurance, resolution, financial crisis, directive on deposits

Les modifications des régimes d'assurance-dépôts comme une conséquence de la crise financière mondiale

L'article tente d'examiner les changements dans le système de garantie des dépôts qui résultent de la crise financière mondiale. Il y avait deux étapes des changements réglementaires. La première étape a eu lieu dans les premières années de la crise (2008-2009) lorsque les changements ont été réactifs et ciblés en particulier sur l'augmentation des limites de garantie et des opérations de secours. Comme on peut le voir à partir de l'exemple de l'action réglementaire dans l'Union européenne, l'étape actuelle est caractérisée par une approche systémique qui tente de placer une nouvelle garantie des dépôts dans le cadre du filet de sécurité financière.

Mots-clés: l'assurance-dépôts, la résolution, la crise financière, la directive sur les dépôts

Модификации схем страхования вкладов как следствие мирового финансового кризиса

Цель статьи – предоставить обзор изменений в системе страхования вкладов, возникших в результате глобального финансового кризиса. Можно выделить два этапа нормативных изменений – начальные годы кризиса (2008-2009), когда изменения имели реактивный характер и относились, в частности, к повышению гарантий и операциям по оказанию помощи. На примере нормативных действий, предпринятых в Европейском союзе, видно, что для современного этапа изменений в системе страхования вкладов характерен системный подход, в котором предпринимаются попытки нового позиционирования гарантий вкладов в рамках сети финансовой безопасности, в частности, в разработке resolution procedures.

Ключевые слова: страхование вкладов, resolution procedures, финансовый кризис, директивы по депозитам