
Problemy i poglądy

*Krzysztof Waliszewski**

EUROPEJSKI SYSTEM GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW JAKO TRZECI FILAR UNII BANKOWEJ

WSTĘP

W czerwcu 2015 r. został opublikowany tzw. Raport pięciu przewodniczących pt. *Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej (Completing Europe's Economic and Monetary Union)*, opracowany przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude Junckera, we współpracy z przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem, przewodniczącym Eurogrupy Jeroenem Dijsselbloemem, przewodniczącym Parlamentu Europejskiego Martinem Schulzem oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghim. W raporcie tym wskazano, że pełne wdrożenie europejskiej unii bankowej wymaga wprowadzenia trzeciego jej filaru – europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Wdrożony dotąd filar jednolitego mechanizmu nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) i wdrażany mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*SRM, Single Resolution Mechanism, resolution*) nie gwarantują realizacji wszystkich celów, jakie unia bankowa miała z założenia spełnić, a zatem pełnego jej wdrożenia. W listopadzie 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła założenia dla tego

* Doktor Krzysztof Waliszewski jest adiunktem w Katedrze Pieniądza i Bankowości na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

odłożonego w czasie filaru unii bankowej. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń, etapów wdrażania, aspektów instytucjonalnych Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (EDIS, *European Deposit Insurance Scheme*) oraz przewidywanych skutków dla krajowych systemów gwarantowania depozytów. Hipoteza artykułu jest następująca: europejski system gwarantowania depozytów jako dopełnienie dwóch realizowanych już filarów unii bankowej zwiększy bezpieczeństwo i zaufanie publiczne do sektora bankowego w strefie euro. Autor chciałby zaznaczyć, że ze względu na nowość poruszanej problematyki, liczba materiałów źródłowych wykorzystanych w analizie była ograniczona. Warto dodać, że uchwała Komisji Europejskiej z października 2015 r. miała dotyczyć „stopniowego wprowadzania EDIS”, a ostatecznie traktuje o kontynuowaniu prac nad unią bankową. Ponadto należy zaznaczyć, że projekt EDIS zaproponowany w dokumentach Komisji Europejskiej nie jest bezsporny i nie jest jeszcze ostatecznie przesądzone, czy będzie kontynuowany w tej postaci.

1. ZAŁOŻENIA EDIS

Według pierwotnych założeń, przedstawionych w 2012 r., europejska unia bankowa miała się składać z 3 filarów (rysunek 1): jednolitego mechanizmu nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), wdrażanego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM, *Single Resolution Mechanism, resolution*) i jednolitego systemu gwarantowania depozytów (*Single Deposit Guarantee Scheme*, SDGS)¹.

Ostatecznie jednak wśród państw członkowskich UE udało się dojść do porozumienia tylko w zakresie dwóch pierwszych z nich, natomiast trzeci filar związany z gwarantowaniem depozytów, wobec oporów Niemiec i braku porozumienia co do zasad finansowania jednolitego funduszu gwarantowania depozytów, został odłożony na później. Ponadto różnice pomiędzy systemami w poszczególnych krajach członkowskich Unii są na tyle duże, że zdecydowano się jedynie na zwiększenie stopnia harmonizacji systemów krajowych przez przyjęcie nowelizacji dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów bankowych². Cele unii bankowej można wypunktować następująco³:

- 1) zwiększenie stabilności finansowej w strefie euro;

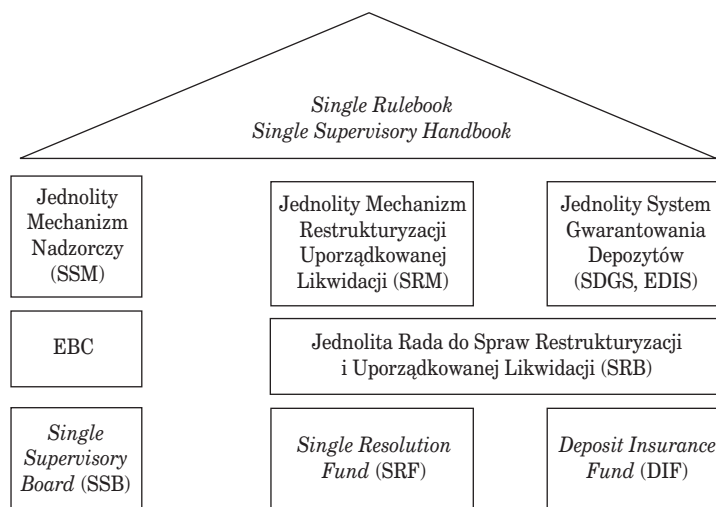
¹ Więcej na temat samej koncepcji unii bankowej M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa 2015 oraz M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.

² J. Węclawski, *Unia bankowa jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Lublin – Polonia 2015, Vol. XLIX, 2 Sectio H.

³ B. Lepczyński, *Założenia i dyskusja na temat projektu unii bankowej*, [w:] *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Fundacja Konrada Adenauera w Polsce i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.

- 2) utrzymanie jednolitego rynku usług finansowych poprzez zapewnienie spójnego i konkurencyjnie neutralnego nadzoru finansowego w całej UE;
- 3) odbudowanie nadszarpniętego przez współczesny kryzys finansowy zaufania do sektora bankowego;
- 4) przerwanie zależności (*trade-off*) między fiskalną i finansową niestabilnością.

Rysunek 1. Filary unii bankowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej dotyczących poszczególnych filarów unii bankowej.

Pierwszy filar unii bankowej zaczął funkcjonować 4 listopada 2014 r., gdy EBC przejął nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi ważnymi systemowo w strefie euro. Drugi filar unii bankowej *resolution* jest wdrażany od 1 stycznia 2016 r. i uzyska pełną funkcjonalność po 8 latach (2024 r.), gdy zostanie w całości zgromadzony Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków (SRF, *Single Resolution Fund*), a jego wartość ma osiągnąć minimum 1% wartości depozytów gwarantowanych zgromadzonych przez wszystkie banki państw członkowskich mechanizmu SRM (ok. 55 mld euro). Szacunkowy roczny koszt funkcjonowania nadzoru w ramach unii bankowej to 260 mld euro. Na budżet ten będą się składać opłaty pochodzące od banków ważnych systemowo podlegających nadzorowi (SIFIs, *Systematic Important Financial Institutions*).

Konieczność implementacji trzeciego filaru unii bankowej, jakim jest europejski system gwarantowania depozytów, wynika wprost z głównego celu powołania unii bankowej, jakim było przerwanie tzw. negatywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy kondycją banków i rządów, wynikającego z nadreprezentacji rządowych

papierów wartościowych w portfelach banków i oznaczającego przenoszenie ryzyka pomiędzy sektorem finansów publicznych a sektorem bankowym. Fragmentacja systemów gwarantowania depozytów oznacza, że ich wiarygodność byłaby nadal funkcją możliwości wsparcia awaryjnego na poziomie krajowym.

Ponadto stworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów jest podyktowane argumentem, że jednolity nadzór finansowy i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, z którym jest związane tworzenie paneuropejskiego funduszu *resolution* w unii bankowej, zostały przeniesione (nadzór) lub są przenoszone (*resolution*) z poziomu państw członkowskich UE na poziom europejski. Brak wspólnego systemu gwarantowania depozytów w unii bankowej oznacza, że deponenti są nadal narażeni na duże wstrząsy lokalne, które mogą przerosnąć możliwości krajowych systemów gwarantowania depozytów. Jednocześnie nie można mówić o istnieniu równych warunków działania w obrębie unii bankowej dla deponentów i banków dążących do przyciągnięcia ich depozytów. Rozbieżności między krajowymi systemami gwarantowania depozytów mogą także przyczynić się do fragmentacji rynku, wpływając na zdolność i gotowość banków do rozszerzania ich działalności w wymiarze transgranicznym. W szczególności mogą one wpłynąć na wybór transgranicznej struktury grupy w przypadku banków (wybór między oddziałami a spółkami zależnymi), tj. banki wybierałyby system gwarantowania depozytów swojego państwa pochodzenia (oddział) lub system przyjmującego państwa (spółka zależna), w zależności od tego, który z tych dwóch systemów byłby relatywnie bardziej stabilny.

Jak wskazuje tabela 1, zróżnicowany jest poziom depozytów w systemie bankowym oraz wartość tych, które są objęte gwarancjami. Zauważalne jest również zróżnicowanie zasad gromadzenia funduszu gwarancyjnego na poziomie krajowym w poszczególnych państwach UE-28 do 2014 r., czyli daty wejście w życie nowelizacji dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów – podejście *ex-ante*, *ex-post*, mieszane. W konsekwencji wartość odłożonego funduszu gwarancyjnego do wartości zgromadzonych depozytów podlegających gwarancjom wahała się od 0% do 8,6% w Bułgarii. Średnia dla krajów strefy euro wynosiła 0,32%, a dla całej UE-28 1,3%⁴. Według Deposit Insurance Database MFW w 2013 r. w UE było 6 państw gromadzących fundusze gwarancyjne na zasadzie *ex-post*, więc formalnie w systemach tych nie było zgromadzonych żadnych funduszy gwarancyjnych (*DGS funds*).

Z analizy D. Schoenmakera i G.B. Wolffa widoczne są również dysproporcje pomiędzy poszczególnymi krajami europejskimi zarówno co do depozytów łącznie do PKB, jak i depozytów podlegających gwarancjom do PKB *per capita*⁵.

⁴ *Towards a European Deposit Insurance Scheme*, Five Presidents' Report Series, Issue 01/2015|9 November, European Political Strategy Centre.

⁵ D. Schoenmaker, G.B. Wolff, *What options for European deposit insurance?*, <http://bruegel.org> (dostęp: 21.03.2016 r.)

Tabela 1. Charakterystyka systemów gwarantowania depozytów w UE-28 (2013)

Kraj	Data początku krajowego SGD	Limit gwarancji depozytów w 2013 r. (w walucie kraju)	Limit gwarancji/ PKB <i>per capita</i> 2013 (w %)	Wartość depozytów (w mld euro)	Depozyty gwarantowane przez SGD po zastosowaniu limitu gwarancyjnego (w mld euro)	Wartość funduszu gwarancyjnego/depozyty gwarantowane (w %)
Austria	1979	€ 100 000	282	324,9	173,4	0
Belgia	1974	€ 100 000	304	529	229,1	0,9
Cypr	2000	€ 100 000	557	104,4	51,9	0,04
Estonia	1998	€ 100 000	724	10,8	5,3	3,3
Finlandia	1969	€ 100 000	292	136,5	77,8	1,2
Francja	1980	€ 100 000	321	1 577,3	1103,5	0,2
Niemcy	1998	€ 100 000	306	3171,8	1575,3	0,2
Grecja	1995	€ 100 000	631	175	104,8	3,8
Irlandia	1989	€ 100 000	302	194	80	0,5
Włochy	1987	€ 100 000	397	1511,6	490,5	0
Łotwa	1998	€ 100 000	906	17,8	6	4,4
Litwa	1996	€ 100 000	861	13,4	6,7	0
Luksemburg	1989	€ 100 000	125	215,9	30,4	0
Malta	2003	€ 100 000	603	28	7	0,1
Holandia	1978	€ 100 000	289	863,7	447	0
Portugalia	1992	€ 100 000	665	221,5	110,2	0,2
Słowacja	1996	€ 100 000	778	45,9	24,2	0,8
Słowenia	2001	€ 100 000	606	23,5	14,9	0
Hiszpania	1977	€ 100 000	473	1 568,8	674,9	0,4

Kraj	Data początku krajowego SGD	Limit gwarancji depozytów w 2013 r. (w walucie kraju)	Limit gwarancji/ PKB <i>per capita</i> 2013 (w %)	Wartość depozytów (w mld euro)	Depozyty gwarantowane przez SGD po zastosowaniu limitu gwarancyjnego (w mld euro)	Wartość funduszu gwarancyjnego/depozyty gwarantowane (w %)
Bułgaria	1999	€ 100 000	1870	29	18,4	8,6
Chorwacja	1997	€ 100 000	1016	b.d.	b.d.	b.d.
Czechy	1994	€ 100 000	731	123,6	65,3	1,5
Dania	1987	€ 100 000	233	166,9	105,5	0,7
Węgry	1993	€ 100 000	1028	60	30,3	0,9
Polska	1995	€ 100 000	1029	278,6	103,2	1,8
Rumunia	1996	€ 100 000	1547	64,3	27,4	2,4
Szwecja	1996	€ 100 000	238	267,1	140,9	2,3
Wielka Brytania	1982	85 000 GDP	354	2 922,2	1218,8	0
Średnia dla strefy euro			495,93	10 733,9	5 212,7	0,32
Średnia dla UE-28			623,9	542,4	256,4	1,3

Źródło: *Towards a European Deposit Insurance Scheme...*, op. cit.

Dnia 22 czerwca 2015 r. ogłoszono Sprawozdanie przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Eurogrupy i prezesa Europejskiego Banku Centralnego w sprawie dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, zwane raportem pięciu przewodniczących. Zakończenie tworzenia unii bankowej jest niezbędnym elementem tego planu. Unia Gospodarczo-Walutowa potrzebuje w pełni funkcjonującej unii bankowej w celu zapewnienia

skutecznego kontynuowania jednolitej polityki pieniężnej, lepszej dywersyfikacji ryzyka we wszystkich państwach członkowskich oraz odpowiedniego finansowania gospodarki. Ponadto utworzenie unii bankowej wzmocni stabilność finansową w strefie euro dzięki przywróceniu zaufania do sektora bankowego w wyniku połączenia środków mających na celu zarówno podział, jak i ograniczenie ryzyka.

W konsekwencji raportu pięciu przewodniczących 24 listopada 2015 r. ogłoszono Komunikat Komisji Europejskiej *Droga do utworzenia unii bankowej* oraz projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Wdrożenie trzeciego, brakującego filaru unii bankowej jest konieczne, pomimo rozwiązań wprowadzonych Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów (DGDS, *Deposit Guarantee Scheme Directive*)⁶ – która dotyczy wszystkich państw UE, a nie tylko członków strefy euro.

2. ETAPY WDRAŻANIA EDIS

W projekcie założono, że proces tworzenia EDIS będzie przebiegał trzyetapowo i ma składać się z fazy reasekuracji, koasekuracji i pełnych gwarancji. Poszczególne etapy różnią się zakresem odpowiedzialności funduszu gwarancyjnego DIF oraz sposobem uruchamiania środków gwarantowanych, a także sposobem wnoszenia opłat.

Etap 1. Reasekuracja (*re-insurance*)

W pierwszej fazie, od 2017 r. do 2020 r., EDIS miałyby stanowić źródło dodatkowych funduszy dla krajowych systemów gwarantowania depozytów, które znajdują się w sytuacji wymagającej wypłaty środków gwarantowanych lub finansowania przymusowej restrukturyzacji. W razie niedoboru środków potrzebnych do zrealizowania wymienionych zobowiązań, krajowy system gwarantowania depozytów mógłby uzyskać dodatkowe finansowanie z funduszu gwarantowania depozytów (*Deposit Insurance Fund*, DIF). Wsparcie ze strony EDIS nie mogłoby przekroczyć 20% brakujących środków. Jednocześnie nie może ono przekraczać mniejszej z dwóch wartości: 20% wstępnego poziomu docelowego (*initial target level*) funduszu gwaranto-

⁶ Dyrektywa DGDS zakładała ujednoczenie kwoty gwarancyjnej na poziomie 100 tys. euro, skrócenie czasu na wypłatę depozytów, gdyby bank upadł (z 20 do 7 dni roboczych do 2024 r.), określenie minimalnego wskaźnika pokrycia (relacji zasobów systemu gwarantowania do depozytów gwarantowanych w systemie bankowym) na poziomie 0,8%, ujednoczenie zasad gromadzenia funduszu gwarancyjnego na zasadzie *ex-ante* opartego na składkach uzależnionych od ryzyka oraz przewiduje możliwości udzielania wzajemnych pożyczek między systemami gwarantowania depozytów z różnych krajów.

wania depozytów lub 10-krotności docelowego poziomu krajowego SGD. Ponadto wypłaty z EDIS w ramach reasekuracji krajowych SGD byłyby dokonywane jedynie pod warunkiem spełnienia przez państwo członkowskie wymogów zawartych zarówno w dyrektywie o naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*), jak i w dyrektywie o systemach gwarancji depozytów (*Deposit Guarantee Scheme Directive, DGSD*)⁷.

Etap 2. Koasekuracja (*co-insurance*)

Od 2020 r. system reasekuracji byłby stopniowo przekształcany w system uwspólniany (tzw. koasekuracja), który nadal podlegałby odpowiednim ograniczeniom i zabezpieczeniom chroniącym przed nadużyciami. W odróżnieniu od poprzedniego etapu, w fazie koasekuracji krajowy SGD nie byłby zobowiązany do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS. Środki te byłyby dostępne natychmiast, gdy tylko pojawiłaby się konieczność pokrycia przez krajowe SGD wypłat na rzecz deponentów lub finansowania przymusowej restrukturyzacji. Początkowy wkład EDIS wynosiłby 20% środków potrzebnych krajowemu SGD do zrealizowania wymienionych zobowiązań. Z każdym rokiem zaangażowanie EDIS miałyby wzrastać o 20 pkt. proc., aż do wsparcia na poziomie 80% niezbędnych środków w czwartym roku koasekuracji⁸.

Etap 3. Pełne gwarancje (*full-insurance*)

Po stopniowym zwiększaniu udziału w finansowaniu wypłat depozytów lub restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez EDIS, począwszy od 2024 r. system ten miałby zapewniać gwarancje depozytów w 100%. Z założeń projektu KE wynika, że EDIS miałyby:

- ❖ być zbudowany na dotychczasowym systemie przez stopniowe zastępowanie krajowych SGD w funkcji wypłacania środków gwarantowanych zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi;
- ❖ zapewniać indywidualnym deponentom jednakowy poziom ochrony (100 tys. euro);
- ❖ nie obarczać sektora bankowego nowymi kosztami: wkłady banków do krajowych SGD mogłyby być pomniejszane o wkład w EDIS;
- ❖ zapewniać uzależnienie wysokości obciążeń banków od podejmowanego ryzyka;
- ❖ być wyposażony w ścisłe gwarancje, np. gwarantowaniem ze strony EDIS zostałyby objęte wyłącznie te krajowe SGD, których działalność i rozbudowa przebiegały zgodnie z dyrektywą DGS;
- ❖ być obowiązkowy dla państw członkowskich obszaru euro, których banki obejmuje obecnie jednolity mechanizm nadzorczy, a jednocześnie otwarty i dobro-

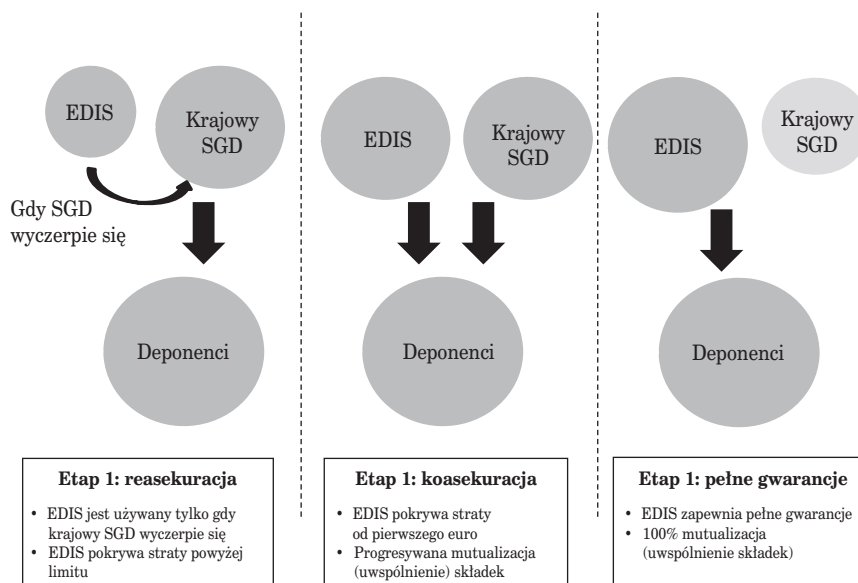
⁷ *Przegląd Spraw Europejskich*, NBP, listopad 2015 r.

⁸ *Ibidem*.

wolny dla innych państw członkowskich UE, pragnących przystąpić do unii bankowej⁹.

Graficzne przedstawienie etapów wdrażania Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów obrazuje rysunek 2, natomiast porównanie poszczególnych etapów dochodzenia do docelowego europejskiego systemu gwarantowania depozytów, z uwzględnieniem takich kryteriów, jak okres wdrażania, kolejność finansowania środków gwarantowanych przez krajowy i europejski system gwarantowania depozytów, maksymalna wartość wsparcia EDIS, sposób finansowania funduszu gwarantowania depozytów DIF, a także uwspólnianie opłaty wnoszonej przez banki na gwarantowanie depozytów pokazuje tabela 2. Warto dodać, że dostęp do paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów miałby być możliwy jedynie dla państw, które w pełni zaimplementowały wytyczne dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, łącznie ze zgromadzeniem odpowiedniej puli środków. Warunek ten miałby przeciwdziałać zjawisku tzw. jazdy na gapę oraz być argumentem rozwiewającym wątpliwości państw finansujących system.

Rysunek 2. Etapy wdrażania Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów



Źródło: M. Abascal, R. Gómez, L. Pacheco, *Proposal for a European Deposit Insurance Scheme*, BBV Research, Financial Regulation Flash, 26 November 2015.

⁹ *Ibidem*.

Tabela 2. Poszczególne etapy wprowadzania europejskiego systemu gwarantowania depozytów

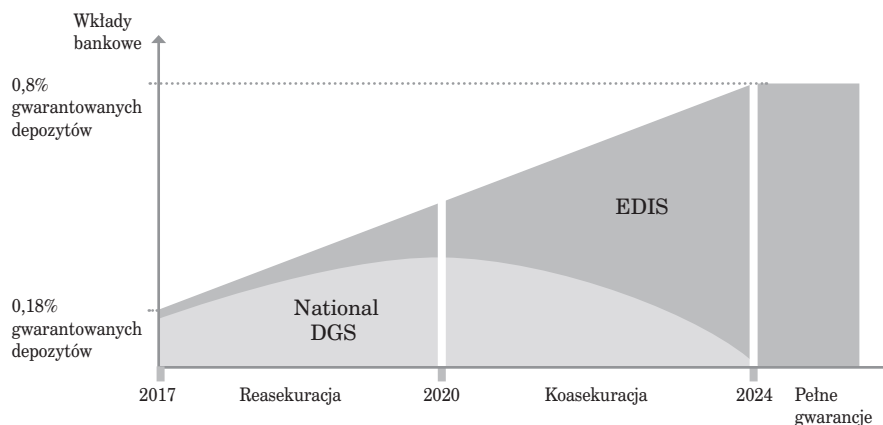
Kryteria	Reasekuracja	Koasekuracja	Pełne gwarancje
Okres wdrażania	2017–2020	2020–2024	Od lipca 2024 r.
Kolejność finansowania środków gwarantowanych przez krajowy SGD i EDIS	W pierwszej kolejności krajowy SGD. W przypadku wyczerpania środków możliwość skorzystania z EDIS	Krajowy SGD nie byłby zobowiązany do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS	Zastępowanie krajowych SGD przez EDIS w funkcji wypłacania depozytów
Maksymalna wartość wsparcia przez EDIS	20%	20% w 2020 r. wzrost od 20 p.p. w każdym roku aż do 80% w 2024 r.	100% od lipca 2024 r.
Sposób finansowania funduszu gwarancyjnego DIF	Finansowanie przez banki krajowych SGD i DIF	Finansowanie przez banki krajowych SGD i DIF	Finansowanie przez banki tylko DIF
Mutualizacja (uwspólnienie)	Ograniczona	Progresywna	Całkowita

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej dotyczących poszczególnych filarów unii bankowej.

Poziom kapitału zgromadzonego przez europejski fundusz gwarancyjny DIF ma wzrosnąć z 0,18% od 3 lipca 2017 r. do 0,8% gwarantowanych depozytów od 3 lipca 2024 r. Na podstawie bilansów bankowych w 2011 r., w których wartość depozytów podlegających gwarancjom w strefie euro wynosiła 5 200 mld euro, fundusz osiągnie poziom około 43 mld euro¹⁰. Określono, że w miarę upływu czasu finansowanie systemu gwarantowania depozytów będzie przenoszone z poziomu krajowego na poziom europejski. W okresie lipiec 2017 r.–lipiec 2019 r. udział funduszu EDIS będzie wynosił 20%, w lipcu 2020 r. 36%, w lipcu 2021 r. 52%, w lipcu 2022 r. 68%, w lipcu 2023 r. 84% i w lipcu 2024 r. 100%. Jednocześnie odpowiednio o 16 p.p. rocznie w latach 2020–2024 będzie malał udział krajowych systemów gwarantowania depozytów. Zmiany te zostały przedstawione na rysunku 2.

¹⁰ *A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – Frequently Asked Questions*, Strasbourg, 24 November 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6153_en.htm (dostęp: 2.05.2016 r.)

Rysunek 3. Ewolucja EDIS



Źródło: *A stronger banking union*, Factsheet, European Commission, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/index_en.htm (dostęp: 17.03.2016 r.).

3. INSTYTUCJONALNE ASPEKTY EDIS

Projekt Komisji Europejskiej zakłada utworzenie europejskiego funduszu gwarantowania depozytów (*Deposit Insurance Fund*, DIF), który miałby być finansowany bezpośrednio z wkładów wnoszonych przez banki, skorygowanych o ryzyko. Stopień ryzyka danego banku określa się trzyetapowo, co pokrywa się z etapami wdrażania EDIS. Na etapie reasekuracji, gdy ryzyko występuje w przeważającej mierze na szczeblu krajowym, profil ryzyka danego banku określa się w stosunku do pozostałej części krajowego systemu bankowego. Kiedy EDIS staje się systemem ze wspólną odpowiedzialnością na poziomie unii bankowej (od pierwszego roku okresu koasekuracji), profil ryzyka danego banku określa się w stosunku do wszystkich banków należących do unii bankowej. Ogólnie rzecz biorąc, zapewniłoby to neutralność kosztową EDIS dla banków i krajowych DGS oraz pozwoliło uniknąć problemów w określaniu profili ryzyka banków na etapie tworzenia funduszu gwarantowania depozytów.

Zarządzanie środkami DIF zostanie powierzone istniejącej od 1 stycznia 2015 r. Jednolitej Radzie do Spraw Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board*, SRB), która zarządza już funduszem *resolution* (SRF). Wymaga to odpowiedniego zmodyfikowania jej struktury zarządzania w związku z nowymi zadaniami w celu rozwiązywania wszelkich potencjalnych konfliktów interesów między funkcjami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a gwarantowaniem depozytów. Fundusz gwarantowania depozytów byłby finansowany z opłat *ex ante*,

które są należne i płacone przez banki bezpośrednio Jednolitej Radzie oraz są obliczane i fakturowane przez uczestniczące systemy gwarantowania depozytów w imieniu Jednolitej Rady. Jednolita Rada może zarządzać jednocześnie funduszem restrukturyzacji SRF i funduszem gwarantowania depozytów DIF, tworząc w ten sposób synergiię przez łączenie obowiązków w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz gwarantowania depozytów. Powinno to zapewnić spójność i efektywność procesu decyzyjnego i umożliwić szybkie podejmowanie decyzji. Dzięki takiemu rozwiązaniu Jednolita Rada stałaby się głównym punktem pierwszego kontaktu w sytuacjach kryzysowych, co ułatwiłoby sprawne zarządzanie przez nią w sytuacji kryzysowej i, co za tym idzie, ograniczyłoby możliwości wystąpienia efektu domina. W celu zaradzenia potencjalnym konfliktom interesów należałoby jednak zapewnić odpowiednie oddzielenie funduszu gwarantowania depozytów od SRF.

Połączenie gwarantowania depozytów i funkcji *resolution* w kompetencjach jednego organu – Jednolitej Rady – odpowiada najlepszym praktykom międzynarodowym w tym zakresie, np.: rozwiązaniom amerykańskim, gdzie Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) pełni taką funkcję. Za takim unitarnym rozwiązaniem przemawia argument: przy podejmowaniu decyzji odnośnie do *resolution* upadającego banku, organ decydujący o restrukturyzacji powinien uwzględniać potencjalny koszt gwaranta depozytów, który może powstać wówczas, gdy pozwala się na upadłość banku. To można osiągnąć najlepiej, jeśli te dwie funkcje są umieszczone pod jednym dachem¹¹.

Podstawową zasadą jest to, że na wszystkich etapach EDIS nie powinien podwyższać łącznych kosztów dla sektora bankowego w porównaniu z obecnymi zobowiązaniami na podstawie DGSD z 2014 r. Innymi słowy, EDIS podniesie efektywność ekonomiczną istniejących mechanizmów gwarantowania depozytów w unii bankowej przez stopniowe łączenie dostępnych środków w przypadku konieczności dokonania wypłat bez potrzeby ogólnego wzrostu opłat ze strony banków. Opłaty banków na rzecz EDIS zostaną odliczone od ich opłat na rzecz krajowych systemów gwarantowania depozytów. Opłaty na rzecz systemów krajowych będą stopniowo obniżane, równoległe ze wzrostem opłat na rzecz EDIS.

Kluczowe znaczenie dla implementacji EDIS ma postawa Niemiec. Pomimo ogłoszenia w listopadzie 2015 r. planów jego wprowadzenia, w Niemczech utrzymują się sceptyczne głosy wobec tego projektu. Silnie protestują banki spółdzielcze, które mają swój niezależny i znakomicie funkcjonujący system gwarantowania depozytów. Ich zdaniem tworzenie wspólnego systemu zwiększa możliwość „zarażenia się” ryzykiem. Bankierzy w słabych gospodarkach będą chcieli wykorzystać wspólny system i nie będą ograniczać ryzyka, skoro i tak EDIS za wszystko zapłaci.

¹¹ D. Gros, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 335, December 2015.

Poza Niemcami również Austria jest przeciwna temu projektowi, natomiast popiera go Francja.

4. KORZYŚCI I ZAGROŻENIA EDIS DLA KRAJÓW STREFY EURO I KRAJÓW Z DEROGACJĄ

Biorąc pod uwagę potencjalne skutki EDIS dla krajowych systemów gwarantowania depozytów, należy dokonać rozróżnienia na 2 typy państw – kraje strefy euro automatycznie przystępują do tego systemu, więc dla ich krajowych systemów depozytów zbudowanie trzeciego filaru unii bankowej będzie miało bardzo duże znaczenie, docelowo związane z centralizacją gwarantowania depozytów poprzez fundusz DIF, oraz kraje spoza strefy euro z derogacją, które automatycznie do tego systemu nie przystępują, ale tak jak w przypadku pierwszego filaru unii bankowej mogą przystąpić na zasadzie bliskiej współpracy dobrowolnie.

Koncepcja paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów jest przedmiotem dyskusji na temat korzyści i zagrożeń dla krajów – uczestników systemu. Do argumentów za stworzeniem takiego systemu można zaliczyć następujące. Dla krajowych systemów gwarantowania depozytów państw strefy euro, które automatycznie przystąpią do europejskiego systemu gwarantowania depozytów, realizacja trzeciego filaru unii bankowej będzie oznaczała stopniowe przenoszenie opłat, a przez to finansowania oraz odpowiedzialności, na poziom europejski. Zgodnie z założeniami po zgromadzeniu przez fundusz gwarantowania depozytów DIF funduszy w wysokości 0,8% gwarantowanych depozytów krajowe SGD będą mogły gromadzić fundusze przekraczające ten poziom, które pozostaną w systemie krajowym. Stopniowe uwspólnianie (progresywna mutualizacja) opłat będzie szczególnie korzystna dla krajów borykających się z problemami w systemie bankowym i o słabych finansowo systemach gwarantowania depozytów, ponieważ ciężar gwarantowania depozytów upadających instytucji kredytowych w tych krajach będzie ponoszony solidarnie z opłat banków działających w krajach, w których instytucje kredytowe nie mają problemów i systemy gwarantowania depozytów są silnie finansowo. Jak podkreśla J. Payne¹² korzyści z paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów dotyczą:

- 1) niższych kosztów administracyjnych jednego systemu w porównaniu z funkcjonowaniem wielu oddzielnych systemów krajowych;
- 2) redukcji problemów z rozdziałaniem ryzyka w działalności transgranicznej, z uwzględnieniem państwa gospodarza i państwa goszczącego, ponieważ wszystkie banki będą składać się na wspólny system gwarantowania depozytów,

¹² J. Payne, *The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe*, European Company and Financial Law Review, 2015, Vol. 12, issue 4.

- 3) pełnej harmonizacji poziomu gwarantowania depozytów w całej UE, co wyeliminuje konkurencję regulacyjną;
- 4) możliwości pełnienia przez paneuropejski system dodatkowej funkcji poza funkcją *paybox*, w szczególności w zakresie nadzoru nad podejmowanym przez instytucje bankowe ryzykiem i ścisłej współpracy z innymi instytucjami europejskimi odpowiedzialnymi za tworzenie regulacji.

Pojawia się pytanie, jak europejski system gwarantowania depozytów oparty na zasadzie solidarności wpłynie na podstawową rolę EBC, jaką jest zapewnienie płynności bankom. Banki centralne nie musiałyby skorzystać z awaryjnego wsparcia płynności. EBC będzie pod mniejszą presją, aby używać środków wsparcia dla banków. Wprowadzenie wspólnego systemu gwarantowania depozytów zmniejszy również potencjalne straty banków centralnych. Główny ekonomista Federalnego Ministerstwa Finansów L. Schuknecht formułuje wątpliwości dotyczące zasad tego systemu¹³:

1. Czy nowy europejski projekt gwarancyjny jest konieczny?

W ciągu ostatnich lat wzmocniono podstawy stabilności finansowej poprzez ustanowienie lub rozbudowę sieci bezpieczeństwa finansowego w krajach UE, przez co ryzyko *runu* na bank czy problemów finansowych banków, które skutkowałyby uruchomieniem funduszu gwarancyjnego, jest znacznie niższe niż przed kryzysem finansowym.

2. W jaki sposób zmienić bodźce dla rządów, rynków i banków?

Paneuropejski system gwarantowania depozytów zmniejsza odpowiedzialność krajowych rządów i podatników za błędne decyzje banków w danym kraju na skutek hazardu moralnego (np. przypadek Grecji, gdzie rozwiązaniami fiskalnymi osłabiono sektor bankowy i spowodowano odpływ inwestorów) i przenosi koszty gwarantowania depozytów w upadłych bankach na inne kraje, które nie mają wpływu na działania rządów czy banków. Przeniesienie odpowiedzialności za gwarantowanie depozytów na poziom europejski osłabia również motywację dla państw wzmocnienia krajowego systemu bankowego i zmniejszania ryzyk bankowych. Argumentem przeciw utworzeniu EDIS jest wzrost ryzyka nadużyć w przypadku braku centralizacji polityki fiskalnej w strefie euro.

3. Czy większa solidarność w tym względzie naprawdę będzie prowadzić do większej stabilności w Europie?

Z założenia EDIS ma być finansowany ze środków pochodzących z sektora prywatnego. W przypadku, gdy na skutek upadłości banków nastąpi konieczność realizacji gwarancji bankowych ze wspólnego funduszu i stanie się on pusty, ciężar gwarantowania depozytów zostanie przeniesiony na poziom sektora publicznego.

¹³ L. Schuknecht, *An insurance scheme that only ensures problems*, 8 Februar 2016, <http://blogs.faz.net/fazit/2016/02/08/an-insurance-scheme-that-only-ensures-problems-7298/> (dostęp: 3.05.2016 r.).

4. Czy propozycja jest zgodna z fundamentami gospodarki rynkowej i zasadą pomocniczości w Europie?

Dotyczy to wprowadzenia przez Komisję Europejską nowej opłaty dla sektora bankowego, co stanowi ingerencję w prawa własności i prawo swobody umów. Ryzyko dotyczy również oparcia EDIS na art. 114 Traktatu o Unii Europejskiej, który dotyczy rynku wewnętrznego, a także zgody wszystkich krajów UE i zmiany zapisów traktatowych.

Co ten projekt oznacza dla przyszłości gospodarczej i politycznej Europy? Centralizacja i mutualizacja systemów gwarantowania depozytów rodzi również ryzyko polityczne związane z krytycznymi głosami dotyczącymi finansowania opłatami słowackimi, portugalskimi czy brytyjskimi strat banków niemieckich (taka perspektywa może zwiększyć ryzyko Brexit).

Na zasygnalizowane powyżej zastrzeżenia wobec europejskiego systemu gwarantowania depozytów odpowiedział N. Véron¹⁴ z *think tanku* Bruegel, według którego główne sprzeczności opinii Schuknechta dotyczą zarówno projektu systemu gwarantowania depozytów, jak i samej unii bankowej. Véron zauważa, że gwarantowanie depozytów rodzi zaufanie do depozytów, które jako bazowa warstwa zaufania stanowi podstawę działalności gospodarczej w krajach rozwiniętych. Gdy jest zagrożona, spójność społeczna jest jeszcze bardziej zagrożona. Żaden rząd nie będzie chciał dobrowolnie powodować upadłości bankowych, w tym strat na nieubezpieczonych depozytach. Według niego EDIS oznacza lepsze zachęty dla rządów, których celem jest kreowanie i podtrzymywanie stabilności finansowej, niż w obecnej sytuacji. Oczywiście Niemcy, które zbudowały bardzo bezpieczny powojenny system zabezpieczeń instytucjonalnych prywatnych i publicznych w celu uniknięcia upadłości banków, powinny być bardziej wrażliwe niż większość na kontrargumenty. Véron zaznacza, że problemem EDIS nie będzie postawa prawna (art. 114), na której został oparty drugi filar unii bankowej – SRM oraz wymagana zgoda wszystkich członków UE, bo konieczna jest większość kwalifikowana, ale niechęć niemieckich wpływowych politycznie banków oszczędnościowych i banków spółdzielczych do tworzenia paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów z powodu istniejącego bezpiecznego systemu gwarancji depozytów w Niemczech. Szerszym politycznym wyzwaniem jest chęć niemieckiego społeczeństwa do zaakceptowania dalszego podziału ryzyka z sąsiadami należącymi do strefy euro. Prawdziwa debata nie powinna dotyczyć wzajemności lub braku wzajemności w jednym obszarze walutowym, ale praktycznie powinna koncentrować się na takich pytaniach, jak zminimalizować niewłaściwe zachęty, pokusę nadużycia oraz ryzyka dla stabilności finansowej. Biorąc pod uwagę obecny status Polski jako kraju z derogacją, nale-

¹⁴ N. Véron, *European Deposit Insurance: a response to Ludger Schuknecht*, 16 February 2016, <http://bruegel.org/2016/02/european-deposit-insurance-a-response-to-ludger-schuknecht/> (dostęp: 3.05.2016 r.).

ży przyglądać się szczegółowym rozwiązaniom w ramach EDIS, a także proponować dobre praktyki funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów w Polsce. Ważną kwestią w dyskusji o korzyściach, bądź ich braku, przystąpienia Polski do EDIS jest kapitalizacja BFG na tle innych systemów gwarancyjnych UE, który gromadzi fundusze zgodnie z zasadą *ex-ante*, czyli uprzednio, przed koniecznością realizacji gwarancji. Zasada ta w niektórych krajach europejskich dopiero zaczyna obowiązywać. Według raportu rocznego BFG za 2014 rok łączne zasoby *ex-ante* zgromadzone przez fundusz wynosiły 9,12 mld zł i z powodu wypłat dla deponentów upadających SKOK-ów były niższe niż na koniec 2013 roku o 1,4 mld zł. Środki *ex-ante* stanowiły na koniec 2014 roku 1,58% depozytów gwarantowanych, a po uwzględnieniu funduszu ochrony środków gwarantowanych było to łącznie 2,49%. Banki jednak w 2014 r. zapłaciły podwyższone składki na BFG, z czego wynika, że powinno być tam ok. 11 mld zł. W jednym z najstarszych w Europie banków, belgijskim Fonds de Protection, na koniec 2014 roku było zaledwie nieco ponad 50 mln euro. O ile czeski FPV „pokrywał” w 2009 roku 0,6% depozytów gwarantowanych, to francuski Fonds de Garantie des Depots – tylko 0,15%. Wskaźnik ten w hiszpańskim FGDEC na koniec 2012 roku wynosił 0,11%. Jedynie w szwedzkim Riksgälden współczynnik zabezpieczenia wynosi 2,45%. Dla porównania w BFG jest więcej środków – w relacji do depozytów gwarantowanych w polskich bankach – niż w cieszącym się bardzo dobrą sławą amerykańskim funduszu FDIC (wg danych na koniec III kwartału 2015 r. w funduszu było zgromadzonych 0,1 mld USD, co stanowiło 1,09% depozytów objętych gwarancjami)¹⁵. Oznacza to, że polski fundusz gwarantowania depozytów, gromadzony od lat przez BFG, ma relatywnie wysoką kapitalizację w stosunku do wartości gwarantowanych depozytów i to należy do niewątpliwych jego atutów.

Stanowisko rządowe wobec unii bankowej nakazuje obserwowanie tego projektu (*wait and see*) bez korzystania z opcji nawiązania bliskiej współpracy. Oficjalne stanowisko rządu polskiego wspiera tworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów, jednocześnie nakazuje aktywny udział w jego współtworzeniu, z uwzględnieniem interesu krajów spoza strefy euro, które przystąpiłyby do tego systemu. Istotne jest zatem określenie kosztów wejścia i wyjścia z EDIS na zasadzie dobrowolności. Wobec bliskich powiązań między EDIS oraz jednolitym nadzorem i restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją państwa członkowskie spoza strefy euro przystępujące do unii bankowej byłyby zobowiązane do uczestniczenia we wszystkich trzech częściach unii bankowej.

Dla takich krajów jak Polska, która nie zamierza przystępować dobrowolnie do unii bankowej, w tym do europejskiego systemu gwarantowania depozytów, wdrażanie trzeciego filara unii bankowej bezpośrednio nie wpłynie na BFG, ale po-

¹⁵ J. Ramotowski, *Będzie trzeci filar unii bankowej*, 16.01.2016 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/bedzie-trzeci-filar-unii-bankowej> (dostęp: 5.05.2016 r.).

średnio będzie miało korzystny wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego tzw. otoczenia Polski, w tym bezpieczeństwa peryferyjnych krajów strefy euro, które borykają się z problemami zadłużenia publicznego oraz skutkami kryzysu w systemie bankowym (tzw. kraje PIGS).

PODSUMOWANIE

Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jest konieczny dla zbudowania pełnej unii bankowej i zwiększenia integracji krajów strefy euro w obszarze finansowym. Docelowo przenosi on finansowanie i odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów z poziomu krajowego na poziom europejski. W przypadku upadłości banków z kraju, którego system bankowy boryka się z problemami ze względu na niedostateczny nadzór w przeszłości i słaby system gwarantowania depozytów oraz konieczności realizacji gwarancji przez paneuropejski fundusz gwarancyjny, będzie dokonywana swoista redystrybucja środków finansowych od systemów bankowych dobrze nadzorowanych i banków dobrze zarządzanych. Ograniczanie hazardu moralnego w działalności bankowej, którego materializacja może prowadzić do upadłości banku, to rola EBC. Natomiast połączenie funkcji *resolution* i funkcji gwarancyjnej w kompetencjach jednego organu – Single Resolution Board – należy ocenić pozytywnie, ponieważ takie rozwiązanie optymalizuje koszty działania systemu i procesy decyzyjne oraz nawiązuje do najlepszych praktyk międzynarodowych w tym zakresie. Bez wdrożenia trzeciego filaru unii bankowej niemożliwe byłoby spełnienie wszystkich celów, jakie zostały założone przez pomysłodawców tego projektu przy jego konstruowaniu.

Streszczenie

Artykuł został poświęcony trzeciemu, brakującemu filarowi unii bankowej, jakim jest europejski system gwarantowania depozytów. Według założeń system ten ma być wdrażany w latach 2017–2024 i oznacza stopniowe przenoszenie finansowania i odpowiedzialności nad gwarantowaniem depozytów w strefie euro z poziomu krajowego na poziom europejski. Podobnie jak cała unia bankowa, tak i system gwarantowania depozytów są przeznaczone dla krajów strefy euro, ale Polska powinna również uczestniczyć w dyskusji i prezentować rozwiązania korzystne dla krajów spoza strefy euro, które mogą przystąpić do unii bankowej dobrowolnie, na zasadzie bliskiej współpracy (*opt-in*).

Słowa kluczowe: unia bankowa, gwarantowanie depozytów, europejski system gwarantowania depozytów

Abstract

The article is devoted to the third, still missing pillar of the Banking Union, which is the European Deposit Insurance Scheme. According to the assumptions of this system, it is to be implemented in the years 2017–2024 and is associated with a gradual transfer of funding and responsibility of guaranteeing deposits in the euro zone from the national to the European level. Just as the banking union, so the system of deposit guarantees is for eurozone countries, but Poland should also participate in the discussion and present solutions that are beneficial for countries outside the euro zone which could join the banking union voluntarily, on the basis of close cooperation (opt in).

Key words: Banking union, European Deposit Insurance Scheme

Bibliografia

- Abascal M., Gómez R., Pacheco L., *Proposal for a European Deposit Insurance Scheme*, BBV Research, Financial Regulation Flash, 26 November 2015.
- A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – Frequently Asked Questions*, Strasbourg, 24 November 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6153_en.htm (dostęp: 2.05.2016 r.).
- A stronger banking union*, Factsheet, European Commission, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/index_en.htm (dostęp: 17.03.2016 r.).
- Gros D., *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 335, December 2015.
- Juncker J.-C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Droga do utworzenia unii bankowej” Strasburg, 24.11.2015 r., COM(2015) 587 final.
- Lepczyński B., *Założenia i dyskusja na temat projektu unii bankowej*, [w:] *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Fundacja Konrada Adenauera w Polsce i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.
- Payne J., *The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe*, „European Company and Financial Law Review”, 2015, Vol. 12, issue 4.
- Przegląd Spraw Europejskich*, Narodowy Bank Polski, listopad 2015 r.
- Ramotowski J., *Bedzie trzeci filar unii bankowej*, 16.01.2016 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/bedzie-trzeci-filar-unii-bankowej> (dostęp: 5.05.2016 r.).

- Schoenmaker D., Wolff G.B., *What options for European deposit insurance?*, <http://bruegel.org> (dostęp: 21.03.2016 r.).
- Schuknecht L., *An insurance scheme that only ensures problems*, 8 Februar 2016, <http://blogs.faz.net/fazit/2016/02/08/an-insurance-scheme-that-only-ensures-problems-7298/> (dostęp: 3.05.2016 r.).
- Towards a European Deposit Insurance Scheme*, Five Presidents' Report Series, Issue 01/2015|9 November, European Political Strategy Centre.
- Véron N., *European Deposit Insurance: a response to Ludger Schuknecht*, 16 February 2016, <http://bruegel.org/2016/02/european-deposit-insurance-a-response-to-ludger-schuknecht/> (dostęp: 3.05.2016 r.).
- Węclawski J., *Unia bankowa jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Lublin – Polonia 2015, Vol. XLIX, 2 Sectio H.
- Zaleska M. (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.
- Zaleska M. (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa 2015.