

Czesław Lipiński*

Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów

Streszczenie

Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*) stanowi jeden z filarów unii bankowej – instytucji zaprojektowanej w 2012 r. w obliczu kryzysu strefy euro w celu zwiększenia stabilności systemu finansowego i przywrócenia ogólnego zaufania do banków w krajach strefy euro, oraz zapobieżenia powstawaniu efektów zarażania na wypadek wystąpienia kolejnego nasilenia się zjawisk kryzysowych. Celem artykułu jest analiza zmian koncepcji powołania EDIS, scharakteryzowanie aktualnego stanu organizacji oraz zwrócenie uwagi na zalety i wady diskutowanych wariantów systemu. Podjęta została także próba sformułowania konsekwencji akcesu do niego polskiej instytucji gwarantującej depozyty, czyli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Słowa kluczowe: BFG, EDIS, gwarantowanie depozytów, stabilność system bankowego

JEL: G29, G20, O16

European Deposit Insurance Scheme Creation

Abstract

The European Deposit Insurance Scheme (EDIS) is being constructed as one of three basic pillars of the banking union, designed in 2012 under a crisis situation in the euro zone to increase the financial system stability and to restore the general trust to banks, as well as to prevent contagion effects in a case of a future crisis enhancement. The article is aimed at giving an overview of the evolution of the EDIS idea, characterising the recent state of organization and pointing out some pros and cons of the discussed organisational variants. There is also undertaken an attempt to formulate the possible consequences, if BFG would become the EDIS member as the Polish deposit insurance institution.

Key words: BFG, EDIS, deposit insurance, banking system stability.

* Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, pracownik Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz Katedry Finansów i Rachunkowości na Wydziale Zarządzania Społecznej Akademii Nauk w Łodzi.

Wstęp

Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*) powstaje jako jeden z filarów Unii Bankowej – instytucji zaprojektowanej w 2012 r. w obliczu kryzysu strefy euro (spowodowanego m.in. przez wysoki wzrost ryzyka kredytowego, a także nadmierne zaangażowanie banków w finansowanie długu rządowego krajów, którym zagrażało bankructwo) w celu zwiększenia stabilności waluty euro, stabilności systemu finansowego i przywrócenia ogólnego zaufania do banków w krajach strefy euro, oraz zapobieżenia powstawaniu efektów zarażania na wypadek wystąpienia kolejnych zjawisk kryzysowych. Celem artykułu jest analiza zmian koncepcji powołania EDIS, scharakteryzowanie aktualnego stanu organizacji ze zwróceniem uwagi na zalety i wady diskutowanych wariantów systemu, a także sformułowanie konsekwencji akcesu do niego polskiej instytucji gwarantującej depozyty, czyli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że Unia Bankowa z założenia obejmuje wszystkie państwa strefy euro, ale jest także otwarta na uczestnictwo innych państw członkowskich UE. Następstwa ewentualnego akcesu Polski do Unii Bankowej jeszcze przed przyjęciem wspólnej waluty warte są jednak rozważenia, chociażby ze względu na obecność na polskim rynku unijnych instytucji kredytowych, jak również na potencjalne możliwości wpływania na ostateczny kształt powstających na nowo i modyfikowanych regulacji, które stają się obowiązującymi na obszarze całej Unii Europejskiej.

1. Geneza EDIS

Unia Bankowa miała być oparta na trzech filarach: (1) wspólny nadzór nad bankami według jednolitych zasad, (2) ustanowienie jednolitych ram kryzysowego zarządzania upadającymi bankami oraz (3) ustanowienie wspólnego systemu ochrony depozytów.

Na koniec 2018 r. funkcjonują już dwa filary:

- 1) działający od 2014 r. Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM – *Single Supervisory Mechanism*), wprowadzony w celu stworzenia instytucji obdarzonej odpowiednim autorytetem, która, dysponując ujednoliconą metodyką oceny ekspozycji na ryzyko, byłaby w stanie narzucić i wyegzekwować odpowiednie działania nadzorowanych banków. Na mocy rozporządzenia 1024/2013¹ obowiązki takiej instytucji pełni Europejski Bank Centralny, bezpośrednio nadzorując ważne systemowo banki mające główną siedzibę w krajach strefy euro;
- 2) działający od 2016 r. Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRM – *Single Resolution Mechanism*), którym na mocy rozporządze-

¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63–89.

nia nr 806/2014² zarządza Jednolita Rada do spraw Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB – *Single Resolution Board*), dysponując w tym celu wspólnym funduszem (SRF – *Single Resolution Fund*), zasilanym przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze składek wnoszonych przez zobowiązane instytucje finansowe. Pełna funkcjonalność tego mechanizmu nastąpi w 2024 r., gdy SRF osiągnie poziom docelowy 1% kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji kredytowych, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich (art. 69 pkt 1 rozporządzenia 806/2014).

Kwestie wypłaty gwarantowanych depozytów są nierozzerwalnie związane z upadłością banków i uruchamianymi w związku z tym procedurami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dlatego przyjęto, że SRB powinna także zarządzać wspólnym systemem gwarantowania depozytów i dysponować odrębnym wspólnym funduszem gwarantowania depozytów (DIF – *Deposit Insurance Fund*). Niestety, do tej pory nie udało się wdrożyć jednolitego mechanizmu EDIS, poprzestając jedynie na zwiększeniu stopnia harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów za pomocą regulacji zawartych w przyjętej w 2014 r. dyrektywie DGSD³, włącznie z zaleceniem wyrównania poziomu zabezpieczenia środków gwarantowanych co najmniej do 0,8% w roku 2024. Główne przyczyny opóźnienia prac w tym zakresie to:

- różny status systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych państwach członkowskich przed wejściem w życie unijnej dyrektywy DGSD (zróżnicowane formy prawne począwszy od obligatoryjnego członkostwa w publicznej instytucji do udziału w prywatnych spółkach celowych, fundusze ochrony depozytów gromadzone *ex ante* lub *ex post*, zróżnicowany poziom zabezpieczenia obliczany jako stosunek kwoty środków zgromadzonych w funduszu do wolumenu chronionych depozytów);
- zróżnicowany termin rozpoczęcia wdrożenia zaleceń DGSD w poszczególnych krajach, co skutkuje m.in. zróżnicowanym tempem dochodzenia do docelowego poziomu zabezpieczenia;
- niechęć do przyjmowania dodatkowych obciążeń finansowych banków z krajów o relatywnie niższym poziomie ryzyka systemowego (z aktualnym poziomem zabezpieczenia depozytów gwarantowanych znacząco niższym w porównaniu z projektowanym pułapem 0,8%);
- wyrażana, szczególnie przez Niemcy (czyli kraj o największym wolumenie depozytów, a więc potencjalnie przyjmujący największe obciążenie finansowe na rzecz utworzenia wspólnego funduszu ochrony środków gwarantowanych – por.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1–90.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149–178.

tabelę 2) opinia, że wspólny system gwarantowania depozytów wywoła efekt hazardu moralnego, demotywując do wysiłków na rzecz restrukturyzacji szczególnie zagrożonych banków z południowej części strefy euro⁴.

Niemniej jednak w czerwcu 2015 r. w tzw. sprawozdaniu pięciu przewodniczących⁵ uznano, że narodowe systemy gwarantowania depozytów mogą się okazać nieskuteczne w przypadku większych zaburzeń w lokalnych systemach finansowych, i sformułowano postulat utworzenia wspólnego Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (dalej: EDIS). Miałyby on stanowić swego rodzaju reasekurację dla systemów krajowych, zabezpieczającą przed negatywnymi następstwami przyszlých kryzysów finansowych i zapewniającą objęcie wszystkich deponentów kompleksową i jednolitą ochroną, niezależnie od miejsca rezydencji na terenie unii bankowej. Przyniósłby także pełną harmonizację poziomu gwarantowania depozytów w całej Unii Europejskiej, eliminując arbitraż regulacyjny, a także uprościł kwestie związane z rozdzieleniem ryzyka w działalności transgranicznej pomiędzy państwo-gospodarza i państwo goszczące. System byłby finansowany ze środków wspólnego funduszu o prywatnym charakterze, który miałby być tworzony ze składek wnoszonych na zasadzie *ex ante* przez wszystkie instytucje kredytowe krajów członkowskich objęte ochroną depozytów i wykorzystywany w sposób pozwalający zapobiec powstawaniu efektów hazardu moralnego.

2. Pierwotne założenia EDIS (2015)

Zasady funkcjonowania EDIS zostały formalnie sprecyzowane w opublikowanym przez Komisję Europejską w dniu 24.11.2015 r. projekcie rozporządzenia rozszerzającego zakres wspomnianego wyżej rozporządzenia nr 806/2014 o rozdział dotyczący ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów.

W myśl tych zasad EDIS miałyby zastosowanie do wszystkich systemów gwarantowania depozytów, które są oficjalnie uznane w uczestniczącym państwie członkowskim, oraz do wszystkich instytucji kredytowych powiązanych z tymi systemami. Uczestnikami byłyby państwa członkowskie, których walutą jest euro, oraz inne państwa członkowskie, które nawiązałyby bliską współpracę z Europejskim Bankiem Centralnym w celu udziału w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym. Warunkiem dostępu do wspólnego systemu miałyby być pełna implementacja wytycznych

⁴ Na forum europejskich dyskusji w sprawach EDIS Niemcy zgłaszają także obawy o toksyczny charakter niezabezpieczonych rezerwami obligacji skarbowych w portfelach banków włoskich czy greckich, jak również rozbieżności w zasadach prawa upadłościowego, wskazując na konieczność ujednoczenia stopnia obciążenia wierzycieli stratami banków – por. S. Płóciennik, *The Missing Pillar of the Banking Union: German Scepticism and the European Deposit Insurance Scheme*, PISM, Bulletin No. 140 (1211), 15 October 2018.

⁵ J.-C. Juncker w ścisłej współpracy z D. Tuskiem, J. Dijsselbloemem, M. Draghim i M. Schulzem, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska, 22.06.2015 r. (http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf).

dyrektyw BRRD i DGSD, włącznie z osiągnięciem wymaganego poziomu zabezpieczenia poprzez zgromadzenie wymaganej kwoty środków finansujących.

Proces tworzenia EDIS miał przebiegać trzyetapowo, przechodząc przez etapy reasekuracji, koasekuracji i pełnych gwarancji. Na wszystkich trzech etapach EDIS zapewniałby finansowanie wypłaty środków gwarantowanych przez lokalne systemy gwarantowania depozytów (DGS), a także pokrywałby w całości lub części straty uczestniczących DGS. Etapy te różniłyby się przede wszystkim skalą finansowania ze wspólnego funduszu, sposobem wypłaty środków gwarantowanych i sposobem wnoszenia składek na wspólny fundusz.

Jednak we wszystkich etapach każdy uczestniczący DGS zwracałby do wspólnego funduszu kwotę uzyskanych z EDIS środków stanowiących uzupełnienie luki płynności, pomniejszoną o bezzwrotny wkład EDIS (20% nadwyżki strat na etapie reasekuracji, od 20% do 80% na etapie koasekuracji, 100% przy pełnym zabezpieczeniu)⁶.

2.1. Etap reasekuracji

Na etapie reasekuracji, planowanym początkowo na lata 2017–2020, finansowanie wypłaty należnych deponentom środków gwarantowanych odbywałoby się w pierwszej kolejności ze środków lokalnego (krajowego) DGS, natomiast finansowanie ze strony EDIS byłoby ograniczone do:

- 20% kwoty luki płynności lokalnego DGS, definiowanej jako nadwyżka kwoty depozytów wypłacanych w przypadku wystąpienia zdarzenia gwarantowanego lub kwoty przekazywanej na sfinansowanie procedury przymusowej restrukturyzacji (ang. *resolution*) nad sumą środków dostępnych w danym funduszu gwarancyjnym oraz środków możliwych do pozyskania w ciągu 3 dni roboczych w trybie nadzwyczajnych składek *ex post*;
- 20% nadwyżki strat lokalnego DGS nad dostępnymi zasobami finansowymi, stanowiącej różnicę między łączną kwotą zwróconą deponentom a sumą kwot:
 - a) odzyskanych przez lokalny DGS z tytułu wstąpienia w prawa deponentów w ramach postępowania likwidacyjnego lub restrukturyzacyjnego,
 - b) dostępnych środków finansowych, którymi lokalny DGS powinien dysponować w momencie wypłaty, o ile pobierał składki *ex ante*,
 - c) składek *ex post*, które lokalny DGS może pobrać w ciągu jednego roku kalendarzowego (włącznie ze wspomnianymi wyżej składkami pozyskanymi w ciągu pierwszych 3 dni roboczych).

⁶ Pojęcia luki płynności, strat oraz nadwyżki strat, omówione bliżej w podrozdziale 2.1, zostały zdefiniowane w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (dokument COM(2015) 586 final, 21.10.2015) przez jego uzupełnienie o zasady funkcjonowania EDIS – por. artykuły 41b, 41c, 41g).

Finansowanie luki płynności ani pokrycie nadwyżki strat nie powinno przekroczyć mniejszej z dwóch wielkości:

- 20% początkowego poziomu docelowego wspólnego funduszu gwarantowania depozytów (określonego jako 20% czterech dziewiątych sumy minimalnych poziomów docelowych, które powinny osiągnąć uczestniczące DGS zgodnie z art. 10 ust. 2 akapit pierwszy DGSD);
- wymóg zgromadzenia 0,8% sumy środków gwarantowanych do 3 lipca 2024 r.);
- dziesięciokrotności docelowego poziomu środków lokalnego DGS ($10 \cdot 0,8\% = 8\%$ sumy środków gwarantowanych).

Do końca okresu reasekuracji dostępne środki finansowe wspólnego funduszu gwarantowania depozytów powinny osiągnąć początkowy poziom wynoszący 20% czterech dziewiątych sumy minimalnych poziomów docelowych, które uczestniczące systemy gwarantowania depozytów muszą osiągnąć (czyli wspomnianego wyżej progu 0,8%). Jednolita Rada (SRB) ustalałaby na zasadzie *ex ante*, jakie składki powinny zostać w danym roku wniesione przez poszczególne uczestniczące DGS. Z kolei każdy uczestniczący DGS ustalałby poziom indywidualnych składek wnoszonych przez każdą powiązaną z nim instytucję kredytową, uwzględniając kwotę depozytów gwarantowanych i ocenę stopnia ryzyka wnoszonego przez daną instytucję względem pozostałych instytucji kredytowych⁷, po czym w imieniu Jednolitej Rady wystawiłby każdej instytucji fakturę za składkę. Składka byłaby płatna bezpośrednio do Jednolitej Rady 31 maja każdego roku, a jej kwota pomniejszałaby poziom składki na rzecz lokalnego systemu gwarantowania depozytów, naliczonej przez wyznaczony do tego organ zgodnie z ustaleniami dyrektywy DGSD (w polskich realiach: zgodnie z Ustawą o BFG⁸), wynikającej z przyjętej przez ten organ polityki dochodzenia do wymaganego poziomu zabezpieczenia depozytów gwarantowanych.

2.2. Etap koasekuracji

Etap ten miał obejmować kolejne 4 lata (okres planowany: 2021–2024) i stanowić fazę przejściową do okresu pełnego ubezpieczenia. Zasadnicze różnice w stosunku do etapu poprzedniego to:

⁷ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (dokument COM (2015) 586 final, projekt artykułu 74c, pkt 5) przewidywał, że metodologia obliczania składek zostałaby ustalona przez odpowiedni akt delegowany Komisji Europejskiej, obejmujący wzór obliczania, konkretne wskaźniki, klasy ryzyka dotyczące uczestniczących instytucji kredytowych, progi dotyczące wag ryzyka przypisanych do poszczególnych klas ryzyka oraz inne niezbędne elementy.

⁸ USTAWA z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t. j.: Dz.U. 2017, poz. 1937, z późniejszymi zmianami).

- odejście od zasady, że ze środków EDIS można skorzystać dopiero po wyczerpaniu środków lokalnego DGS;
- skala finansowania ze wspólnego funduszu byłaby corocznie zwiększana: od 20% zapotrzebowania na płynność w pierwszym roku, 40% w drugim roku, 60% w trzecim roku i do 80% w czwartym roku.

W podobnej części dokonywana byłaby kompensata straty uczestniczącego DGS, obliczana jako łączna kwota środków zwróconych deponentom, pomniejszona o kwotę, którą uczestniczący system gwarantowania depozytów odzyskał z wstąpienia w prawa deponentów w ramach postępowania likwidacyjnego lub restrukturyzacyjnego.

Składki *ex ante* na rzecz wspólnego funduszu DIF byłyby ustalane przez Jednolitą Radę indywidualnie dla każdej instytucji kredytowej powiązanej z uczestniczącym DGS, z wykorzystaniem metody wymienionej w p. 2.1, z tą różnicą, że ocena ryzyka byłaby dla każdej instytucji dokonywana na tle ogółu instytucji objętych wspólnym systemem gwarantowania depozytów (wszystkich instytucji powiązanych z uczestniczącymi DGS).

2.3. Pełne zabezpieczenie

Po zakończeniu okresu koasekuracji (od 3 lipca 2024 r.) każdy uczestniczący DGS podlegałby pełnemu zabezpieczeniu w ramach EDIS, uzyskując 100% możliwość sfinansowania płynności niezbędnej do wypłaty depozytów gwarantowanych lub pokrycia strat, obliczanych analogicznie jak w punkcie 2.2.

2.4. Ścieżka finansowania⁹

Uczestniczący DGS podlegałby reasekuracji, koasekuracji i pełnemu zabezpieczeniu w ramach EDIS w roku następującym po którejkolwiek z niżej określonych dat, gdyby przed tą datą jego dostępne środki finansowe pochodzące ze składek, o których mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy DGSD, odpowiadały co najmniej następującym odsetkom łącznej kwoty gwarantowanych depozytów wszystkich instytucji kredytowych powiązanych z tym systemem (w %):

- do 3 lipca 2017 r. – 0,14%;
- do 3 lipca 2018 r. – 0,21%;
- do 3 lipca 2019 r. – 0,28%;
- do 3 lipca 2020 r. – 0,28%;
- do 3 lipca 2021 r. – 0,26%;
- do 3 lipca 2022 r. – 0,20%;
- do 3 lipca 2023 r. – 0,11%;
- do 3 lipca 2024 r. – 0%.

⁹ Projektowany art. 41j zmienionego rozporządzenia 806/2014.

Niezbędny początkowy poziom środków DIF, oszacowany jako 0,18% wolumenu depozytów gwarantowanych, miał być stopniowo zwiększany tak, by udział środków EDIS w sumie funduszy wszystkich uczestniczących DGS zwiększył się z 20% w okresie lipiec 2017 r. – lipiec 2019 r. do 36% w lipcu 2020 r. i o kolejne 16% w następnych latach, by w lipcu 2024 r. osiągnąć pełne 100%.

W praktyce oznacza to stopniowe zastępowanie zdecentralizowanych funduszy gwarancyjnych wspólnym funduszem dostępnym na równych zasadach dla wszystkich uczestniczących DGS. Dzięki temu wprowadzenie EDIS nie powinno podwyższyć łącznych kosztów ochrony depozytów sektora bankowego w porównaniu z zobowiązaniami wynikającymi z dyrektywy DGSD¹⁰.

3. Modyfikacja założeń EDIS z 2017 r.

Wdrażanie propozycji Komisji Europejskiej z 2015 r. nie zostało podjęte w przewidywanym terminie. Przede wszystkim w miarę upływu czasu okazało się, że pomimo obowiązków nałożonych przez dyrektywę DGSD nie osiągnięto w pełni zamierzonych efektów, ze względu na występujące w poszczególnych krajach rozbieżności w zakresie:

- zbioru czynników uwzględnianych przy ocenie ryzyka instytucji kredytowych (delegacje w dyrektywie DGSD w zakresie doboru miar ryzyka, indywidualizacji wag, kalibracji ocen, uwzględnienia przynależności do IPS);
- podmiotowego zakresu ochrony depozytów;
- czasowo podwyższonych sald niektórych depozytów (tzw. THBs – *Temporary High Balances*);
- wykorzystywania zobowiązań do zapłaty (które nie znalazły się w projekcie Komisji).

Liczne dyskusje o charakterze technicznym toczone na forum Parlamentu Europejskiego, Rady, a także Grupy Roboczej na Rzecz Wzmocnienia Unii Bankowej (AHWP – *Ad Hoc Working Party on the Strengthening of the Banking Union*), powołanej w styczniu 2016 r., połączone ze zgłaszanym zapotrzebowaniem na dodatkowe analizy skutków wprowadzenia EDIS, spowodowały wydłużenie całego procesu, bez szans na realizację w ramach czasowych określonych w propozycji Komisji z listopada 2015 r. Ujawniły się przy tym rozbieżne stanowiska – m.in. w kwestii organizacji systemu EDIS (proces trzyetapowy¹¹ czy dwuetapowy¹²), terminu za-

¹⁰ Nie określono jednak, jaki ma być los nadmiarowych środków będących w posiadaniu lokalnych DGS.

¹¹ Podtrzymywany przez Komisję Europejską – por. Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej (Komisja Europejska, COM (2017) 592 final, 11.10.2017).

¹² Propozycja ta – z pominięciem etapu koasekuracji – pojawiła się po raz pierwszy w listopadzie 2016 r. w poprawkach zaproponowanych przez Parlament Europejski do propozycji Komisji z 2015 r. – por. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/projet_rapport/2016/592334/ECON_PR\(2016\)592334_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/projet_rapport/2016/592334/ECON_PR(2016)592334_EN.pdf)

kończenia procesu, kryteriów wejścia/wyjścia, zagrożeń związanych z pokusą nadużycia. W toku tych dyskusji zarys zasad funkcjonowania EDIS został gruntownie zmieniony.

Przed wszystkim zrezygnowano z etapu koasekuracji, proponując dwuetapowy proces wdrażania EDIS, obejmujący:

- etap reasekuracji – trwający co najmniej 5 lat (począwszy od 1 stycznia 2019 r.), w którym wspólny fundusz stanowiłby wyłącznie wsparcie płynności dla uczestniczących DGS, z limitem środków stopniowo zwiększonym z 20% w pierwszym roku do 100% w piątym roku i następnych latach. Nie przewiduje się pokrywania strat ponoszonych przez uczestniczące DGS, w związku z tym ryzyko związane z każdym przypadkiem wsparcia ograniczałoby się do relacji uczestniczący DGS – wspólny fundusz, bez przenoszenia na inne DGS;
- etap pełnego zabezpieczenia, w którym wspólny fundusz gwarancyjny pokrywałby całkowicie potrzeby płynnościowe oraz wzrastający stopniowo poziom strat ponoszonych przez uczestniczące DGS – przejmując w ten sposób całkowicie ryzyko i rozdzielając je na wszystkie DGS.

Przejęcie do drugiego etapu uzależniono od spełnienia wielu warunków, mających zapewnić ograniczenie ryzyka oraz wyrównanie skali zagrożeń dla działalności instytucji kredytowych:

- pełne wdrożenie wymogów TLAC (ang. *total loss-absorbing capacity*) dla banków globalnie ważnych systemowo (G-SIBs) oraz wymogów MREL (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) dla wszystkich instytucji powiązanych z uczestniczącymi DGS;
- harmonizacja na szczeblu UE kategorii długu poporządkowanego;
- harmonizacja na szczeblu UE biznesowego prawa upadłościowego pod kątem odpowiednio wczesnej restrukturyzacji przedsiębiorstw, aby zapobiegać pogłębianiu się problemu kredytów nieregularnych;
- pełne wdrożenie regulacji modyfikujących dyrektywę CRD IV i rozporządzenie CRR w odniesieniu do wymogu dźwigni kapitałowej, z dodatkowymi restrykcjami dla G-SIBs;
- spełnienie przez wszystkie instytucje kredytowe wymogów kapitałowych wynikających z przeglądu jakości aktywów, jaki ma być zrealizowany w 2023 r.;
- określenie międzynarodowych standardów ostrożnościowych dla długu rządowego.

Przyjęto zasadę, że z reasekuracji lub pełnej asekuracji EDIS mogłyby korzystać jedynie ci członkowie (DGS), którzy zgromadziliby we własnym zakresie środki stanowiące określony procent środków gwarantowanych: od co najmniej 0,05% na dzień 3 lipca 2017 r. do 0,4% na dzień 3 lipca 2024 r.

Podobnie jak w propozycji KE z 2015 r., uczestniczący DGS zwracałby do wspólnego funduszu kwotę finansowania uzyskanego jako uzupełnienie luki płynności, pomniejszoną o kwotę pokrycia strat przez EDIS. Plan spłat powinien w możliwie największym stopniu uwzględniać spodziewane odzyskanie środków w ramach

procedury upadłościowej lub procedury resolution zastosowanej wobec upadającej instytucji kredytowej, ewentualne składki wniesione lokalnie w trybie *ex post* oraz wymóg, by roczna kwota spłat wynosiła co najmniej 10% łącznej wartości udzielonego wsparcia.

Środki wnoszone przez uczestniczące DGS do wspólnego funduszu gwarancyjnego stanowiłyby połowę zagregowanej kwoty wynikającej z minimalnego docelowego poziomu zabezpieczenia depozytów określonego w dyrektywie DGSD ($1/2 * 0,8\% = 0,4\%$) i byłyby rozdzielone w równej części na dwa subfundusze: subfundusz indywidualny, przypisany do każdego DGS i uruchamiany w pierwszej kolejności w przypadku zajścia konieczności wsparcia płynności tego systemu, oraz subfundusz wspólny, z którego wypłata następowałaby po wyczerpaniu subfunduszu indywidualnego. Gdyby i to nie wystarczyło, dalsza pomoc byłaby udzielana z subfunduszy innych DGS, proporcjonalnie do ich udziału w sumie gwarantowanych depozytów. Roczna kwota składek *ex ante*, wnoszonych przez uczestniczące DGS na wspólny fundusz gwarancyjny, byłaby ustalana przez Jednolitą Radę Resolution (SRB) i rozdzielana (fakturowana) na poszczególnych uczestników¹³ z uwzględnieniem ścieżki dojścia do wymaganych poziomów minimalnych i docelowych (uwzględniając także, iż w razie obniżenia się wolumenu środków wspólnego funduszu wynikającego z udzielonej pomocy poniżej poziomu wymaganego, powrót do tego poziom powinien nastąpić w okresie nie dłuższym niż 6 lat). Płatność przypadałaby do 31 maja. Do 30% składek mogłoby być wniesione w formie nieodwołalnych zobowiązań do zapłaty.

Składki na subfundusz wspólny byłyby wyznaczone według odrębnej metody, uwzględniającej udział poszczególnych DGS w łącznej kwocie depozytów gwarantowanych i charakterystykę ryzyka danego DGS na tle innych. Metoda zostałaby określona w odrębnym delegowanym akcie prawnym i uwzględniała m.in. formułę obliczeń, wskaźniki ryzyka, klasy ryzyka i przypisane im wagi. W ocenie ryzyka powinno się uwzględnić co najmniej następujące kryteria charakteryzujące poszczególne instytucje kredytowe będące podmiotem danego DGS¹⁴:

- zdolność absorbowania strat kredytowych;
- zdolność regulowania krótko- i długoterminowych zobowiązań;
- stabilność i różnorodność źródeł finansowania;
- nieobciążone wysoce płynne aktywa;
- jakość aktywów;

¹³ Pierwotna propozycja KE polegała na wnoszeniu składek bezpośrednio na konto EDIS przez poszczególne instytucje kredytowe, z niejasną rolą krajowych DGS – w dyskusji w ramach AHWP została jednak oceniona jako mniej efektywna. Wiązałoby się to oczywiście z koniecznością wprowadzenia ujednoliconej metodologii oceny ryzyka uczestniczących instytucji nie na tle krajowych DGS, lecz względem ogółu instytucji kredytowych wszystkich krajów uczestniczących w EDIS. Metodologia musiałaby być uwolniona od wszystkich lokalnych odrębności w zakresie doboru kryteriów i wskaźników, dopuszczonych przez dyrektywę DGSD.

¹⁴ Kryteria wymienione w art. 74c projektu rozporządzenia określającego zasady funkcjonowania EDIS (dokument COM(2015) 586 final). Ostatnie dwie pozycje zostały dołączone w projekcie zmodyfikowanym przez Parlament Europejski (dokument 2015/0270(COD)).

- model biznesowy i zarządzanie;
- stopień obciążenia aktywów;
- potencjał w zakresie częściowej i całkowitej realizacji procedur naprawczych i restrukturyzacyjnych;
- poziom i zróżnicowanie ekspozycji na dług rządowy.

Wszystkie DGS ustalałyby kwotę składek wnoszonych na subfundusze indywidualne przez przyporządkowane instytucje kredytowe, z uwzględnieniem ich udziału w łącznej kwocie depozytów gwarantowanych danego DGS oraz oceny ryzyka poszczególnych instytucji, z wykorzystaniem własnych metod oceny.

Na okres między wypłatą środków pomocowych dla uczestniczącego DGS a ich zwrotem do EDIS Jednolita Rada powinna znaleźć tymczasowe finansowanie dla wspólnego funduszu (np. w formie pożyczek z rynku bankowego lub kapitałowego), aby zachować wymagany poziom zabezpieczenia i zdolność pomocową wspólnego systemu. Koszty tego finansowania obciążałyby DGS korzystający ze środków pomocowych, zaś zaciągnięte przez EDIS pożyczki byłyby spłacane ze środków wnoszonych przez DGS – tytułem zwrotu pomocy. Zobowiązania DGS względem wspólnego funduszu mogłyby stanowić zabezpieczenie tych pożyczek.

4. Inne kompromisowe propozycje regulacyjne

4.1. Obowiązkowe pożyczki (ang. *mandatory lending*)

Dyrektywa DGSD w art. 12 wprowadza możliwość dodatkowego finansowania potrzeb płynnościowych krajowego DGS przez dobrowolne pożyczki, jakich mogą sobie udzielać poszczególne krajowe systemy gwarantowania depozytów¹⁵.

Krajowy DGS może wystąpić o taką pożyczkę do innego DGS w obrębie UE, gdy środki zgromadzone *ex ante*, uzupełnione składkami pobranymi *ex post*, byłyby niewystarczające na wypłatę środków gwarantowanych w przypadku spełnienia warunku gwarancji, z wyłączeniem sytuacji w których:

- dany krajowy DGS jest aktualnie zobowiązany do spłaty pożyczki udzielonej przez inny DGS;
- łączna kwota pożyczki przekracza 0,5% kwoty środków gwarantowanych przez DGS zamierzający zaciągnąć pożyczkę.

DGS-pożyczkobiorca powinien spłacić taką pożyczkę w terminie 5 lat w rocznych ratach, z odsetkami płatnymi dopiero w terminie spłaty. Stopa procentowa pożyczki nie może być niższa od stopy lombardowej EBC w okresie, na jaki została udzielona pożyczka. W związku z podjętymi zobowiązaniami składki pobierane przez

¹⁵ Ustawa o BFG powiela w tej materii regulacje dyrektywy DGSD, określając, na jakich warunkach BFG mógłby udzielić takiej pożyczki innemu DGS (art. 309) lub wnioskować o udzielenie pożyczki do jednego lub kilku DGS (art. 310).

DGS-pożyczkobiorcę powinny umożliwić zarówno jak najszybsze odtworzenie wymaganego poziomu funduszu zabezpieczenia depozytów, jak też spłatę rat pożyczki.

Te ogólne rozstrzygnięcia dyrektywy DGSD starają się znaleźć kompromis między interesem pożyczkodawcy (zwrot pożyczonych środków w nieodległym terminie) a możliwościami pożyczkobiorcy (przywrócenie zdolności ochronnych lokalnego DGS, przy możliwym do zaakceptowania obciążeniu lokalnych instytucji kredytowych wnoszonymi składkami). Odgórny limit okresu spłaty może więc stać się barierą powstrzymującą przed zaciąganiem szczególnie wysokich kwot pożyczek.

Wadą indywidualnego trybu pozyskiwania pożyczek jest też niewątpliwie czas potrzebny na znalezienie kontrahenta i wynegocjowanie warunków pożyczki, co może być problemem w sytuacjach kryzysowych związanych z ustawowym obowiązkiem wypłaty środków gwarantowanych. Jeszcze trudniejsza będzie sytuacja, w której ryzyko pożyczki dla danego krajowego DGS będzie szacowane jako relatywnie wysokie, a także w sytuacji ponadnarodowego zagrożenia dla stabilności systemów finansowych w efekcie „zarażania” utratą płynności i wzrostem awersji do ryzyka u potencjalnych pożyczkodawców.

Próbę pokonania tych trudności stanowi propozycja zastąpienia dobrowolnych pożyczek obowiązkowym systemem kredytowania, polegająca na utworzeniu wielopodmiotowego konsorcjum kredytowego poprzez wielostronną i wieloletnią umowę, w którym obowiązkowo uczestniczyłyby wszystkie krajowe DGS będące członkami EDIS. Ograniczałoby to ryzyko terminowego pozyskania niezbędnych środków (aby dochować limitu 7 dni roboczych na wypłatę środków gwarantowanych), wraz z realizacją podstawowej zasady dywersyfikacji ryzyka i dywersyfikacją podmiotowego finansowania pożyczki.

Do rozstrzygnięcia pozostają jednak przynajmniej następujące kwestie:

- rozszerzenie uprawnień SRB do zainicjowania takiego konsorcjum przez wyznaczenie organizatora, który administrowałby zarówno ściąganiem środków od poszczególnych DGS i przekazaniem pożyczkobiorcy, jak też przyjmowaniem spłat pożyczki i ich dystrybucją do poszczególnych pożyczkodawców – takim administratorem mógłby być bezpośrednio SRB;
- windykacja pożyczki, gdyby pożyczkobiorca zalegał z jej terminową spłatą (dyrektywa DGSD nie wspomina o konieczności zabezpieczenia pożyczek, zaś zagrożenie wykluczeniem z EDIS nie rozwiązuje kwestii odzyskania pożyczonych środków – być może pożyczki zaciągane przez lokalne DGS powinny być gwarantowane przez poszczególne państwa członkowskie);
- ograniczenie wysokości udziału w pożyczce uczestnika konsorcjum do udziału wolumenu środków gwarantowanych danego DGS w sumie środków gwarantowanych wszystkich pożyczkodawców (z odliczeniem środków gwarantowanych pożyczkobiorcy).

Kwestie te odpadłyby, gdyby przyjąć scentralizowany model obowiązkowych pożyczek, zaproponowany w dwóch wariantach¹⁶:

- a) wprowadzenie przyrzeczeń pożyczek (ang. *lending commitments*), które byłyby finansowane ze środków krajowych DGS gromadzonych *ex ante* a wypłacanych po zorganizowaniu konsorcjum pożyczkowego/kredytowego,
- b) środki na finansowanie pożyczek gromadzone *ex ante* przez SRB, ze składek wnoszonych przez lokalne DGS na odpowiednio ewidencjonowane subfundusze krajowe.

W przypadku wariantu przyrzeczeń pożyczkowych konieczne byłoby zawarcie wielostronnego porozumienia:

- określającego ujednoliconą metodę kalkulacji kwoty przyrzeczeń należnych od poszczególnych DGS (wprost proporcjonalnie do udziału ich środków gwarantowanych w łącznej puli tych środków, z ewentualnym dodatkowym zróżnicowaniem zależnie od ekspozycji na ryzyko);
- docelowego wskaźnika zabezpieczenia (propozycja 20%), z możliwością obniżenia pułapu w sytuacji, gdy dany DGS odbudowuje własne fundusze gwarancyjne po zrealizowaniu wypłat gwarancyjnych na podstawie decyzji Jednolitej Rady;
- nakładającego obowiązek realizacji przyrzeczeń pożyczkowych i udostępnienia środków finansowych w ciągu 5 dni roboczych od daty otrzymania wezwania w związku z rozpoczęciem wypłat środków gwarantowanych lub procesu resolution przez DGS uprawniony do otrzymania pożyczki;
- przewidującego kary dla DGS, które nie wywiązywałyby się z obowiązku terminowego przekazania środków na wezwanie (np. w postaci karnych odsetek wypłacanych pozostałym DGS-om);
- określającego ogólne zasady udzielania i spłaty pożyczek.

Toczy się dyskusja, czy pożyczki udzielane w systemie przyrzeczeń powinny być oprocentowane. Chodzi o szczególny cel (podtrzymanie płynności, na której zależy wszystkim uczestnikom), charakter pożyczkodawcy, jak i źródło środków pożyczki (fundusz współtworzony przez wszystkich uczestników EDIS). Na podstawie doświadczeń z przeszłości (choćby pożyczek pomocowych BFG) można uzasadnić, że taka pożyczka powinna być oprocentowana preferencyjnie, na warunkach korzystniejszych od rynkowych. Przy czym oprocentowanie liczone byłoby od salda stanowiącego różnicę pomiędzy kwotą pożyczki a sumą środków, jakie DGS-pożyczkobiorca zgromadził na swym krajowym subkoncie w EDIS. Natomiast system powinien przewidywać odsetki karne w przypadkach zwłoki z regulowaniem zobowiązań pożyczkowych.

Należności z tytułu pożyczek udzielonych w systemie przyrzeczeń miałyby pierwszeństwo alokacji środków, jakie wpływałyby do DGS-pożyczkobiorcy ze składek krajowych podmiotów systemu gwarantowania lub odzysku środków w postępowaniu restrukturyzacyjnym czy upadłościowym.

¹⁶ Presidency progress report on work in the AHWP on strengthening the banking union, Council of the European Union, doc. 9819/1/18, Brussels 15 June 2018.

W wariantcie polegającym na tworzeniu wyodrębnionych ewidencyjnie subfunduszy krajowych w ramach EDIS część składek gromadzonych na poziomie krajowym, kalkulowanych z uwzględnieniem wolumenu środków gwarantowanych i oceny ryzyka, byłaby przekazywana w trybie *ex ante* na szczebel unii bankowej (do SRB, jako administratora EDIS) i kumulowana w odpowiednim krajowym subfunduszu, osiągając ustalony limit 10% lub 20% obligatoryjnego docelowego wskaźnika zabezpieczenia.

Środki te stanowiłyby w pierwszej kolejności uzupełnienie luki płynności krajowego DGS, po uprzednim wykorzystaniu lokalnego funduszu gwarancyjnego i ewentualnym pobraniu lokalnych składek *ex post*. Dopiero po wykorzystaniu tych źródeł, łącznie ze środkami zgromadzonymi na wyodrębnionym ewidencyjnie krajowym subfunduszu w EDIS, uruchamiana byłaby zwrotna pożyczka z subfunduszy innych krajowych DGS. W tym przypadku ryzyko nieterminowego przekazywania środków z tytułu zobowiązań przyrzeczonych jest ograniczone, oczywiście pod warunkiem zawarcia wielostronnego porozumienia, regulującego kwestie ujednoliconej metody kalkulacji składek, proporcji alokacji składek pomiędzy odpowiednie fundusze pozostające w wyłącznej dyspozycji krajowych DGS i te przekazywane do EDIS, a także określającego ogólne warunki kredytowania i zasady spłaty pożyczek.

4.2. Proces organizacji EDIS

Przedmiotem debaty i analiz stały się trzy modele organizacji EDIS:

- 1) jednoczesne wdrożenie we wszystkich zobowiązanych krajach, jeśli spełnione będą warunki opisane w punkcie 3 tego opracowania;
- 2) wdrożenie systemu w krajach, które spełniają warunki systemowe (punkt 3 opracowania), a następnie sukcesywne włączanie do systemu kolejnych uczestników spełniających wymagane warunki, w tym poziom ujednolicenia regulacji prawnych i bezpieczeństwa finansowego;
- 3) organizacja systemu poprzez stopniowe włączanie do niego kolejnych banków¹⁷.

Ocena tych modeli z punktu widzenia funkcjonalności, a tym bardziej efektywności, jest złożonym problemem, gdyż należałoby w niej uwzględnić punkt widzenia przynajmniej trzech grup interesariuszy:

- 1) krajowych instytucji odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów (lokalne DGS) i organów resolution;
- 2) banków (obciążanych kosztami tworzenia i funkcjonowania systemu ochrony depozytów i resolution);
- 3) klientów instytucji kredytowych (deponentów) zainteresowanych bezpieczeństwem ochrony swych środków powierzonych tym instytucjom.

¹⁷ Nie sprecyzowano, od czego powinna się zacząć taka konstrukcja – logiczne byłoby rozpoczęcie od instytucji systemowo ważnych (globalnych czy krajowych).

Pewne znaczenie ma także zbiór uczestników systemu z punktu widzenia cech podmiotów gwarantowania, w tym udziału kapitału zagranicznego w krajowych systemach bankowych, a także ewentualnych możliwości wsparcia systemów krajowych przez państwo. W tym ujęciu tzw. wielocelowa optymalizacja wyboru modelu stanowi nie tylko złożone zagadnienie w ujęciu merytorycznym (wady i zalety poszczególnych modeli), ale sytuację komplikuje dodatkowo aspekt preferencji politycznych odnośnie do procesów integracji w UE. Ponadto wybór jest utrudniony przez fakt, że proponowane modele charakteryzują się odmiennymi zaletami i słabymi stronami (wadami), bądź brakiem zalet – ich zestawienie przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wady i zalety poszczególnych modeli organizacji EDIS

Cechy	Modele		
	Jednoczesne wdrożenie	Dołączanie kolejnych krajów	Dołączanie kolejnych banków
Zalety	<ul style="list-style-type: none"> – Jednolity poziom ochrony (perspektywa klienta) – Jednolite wymagania wobec banków (standardy oceny ryzyka, zasady obciążenia składkami) <ul style="list-style-type: none"> – nie pojawia się problem przewagi konkurencyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> – Stopniowa kumulacja środków – Szybsze uzyskanie gotowości do wsparcia płynnościowego w sytuacjach przekraczających możliwości pojedynczych lokalnych DGS 	<ul style="list-style-type: none"> – Brak
Wady	<ul style="list-style-type: none"> – Zróżnicowana sytuacja systemów bankowych poszczególnych krajów członkowskich i indywidualnych banków oznacza znaczące odroczenie w czasie utworzenia EDIS (do momentu wyrównania poziomów zabezpieczenia) <ul style="list-style-type: none"> – a więc w raczej oddalonej przyszłości 	<ul style="list-style-type: none"> – Zróżnicowanie poziomu ochrony klientów – Zróżnicowane obciążenia składkami banków w poszczególnych MS – „Moral hazard” <ul style="list-style-type: none"> – powstaje niebezpieczeństwo, że MS z systemami bankowymi najbardziej zagrożonymi starałyby się szybciej wchodzić do EDIS, aby mieć możliwość większego wsparcia płynności z zewnątrz 	<ul style="list-style-type: none"> – „Moral hazard”, „jazda na gapę” zróżnicowanie sytuacji banków i klientów – jak w modelu dołączania kolejnych krajów – Komplikacje organizacyjne (ze względu na zmienną liczbę podmiotów systemu) – Rola lokalnych DGS ograniczona do pośrednictwa w zbieraniu składek od banków i organizacji wypłat i organizacji wypłat depozytów w razie zajścia zdarzenia gwarancyjnego

Źródło: opracowanie własne.

5. Przystąpienie do / wyjście z EDIS

W projektach normatywnych UE zakłada się, że przystąpienie do EDIS byłoby obowiązkowe dla krajowych DGS ze strefy euro. Jednak nawet, mimo tego obowiązku, projekt rozporządzenia wprowadzającego EDIS¹⁸ przewiduje wyłączenie uczestniczącego DGS ze wspólnego systemu gwarantowania depozytów, jeżeli Komisja Europejska, działając z własnej inicjatywy, na wniosek Jednolitej Rady lub uczestniczącego państwa członkowskiego, zdecydowała by (odpowiednio informując o tym Jednolitą Radę), że co najmniej jeden z następujących warunków wykluczających jest spełniony:

- a) uczestniczący DGS nie wypełnił zobowiązań wynikających z projektowanych zmian w rozporządzeniu 806/2014 lub z art. 4, 6, 7 lub 10 dyrektywy 2014/49/UE¹⁹;
- b) uczestniczący DGS, właściwy organ administracyjny w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2014/49/UE lub każdy inny właściwy organ danego państwa członkowskiego postąpił w odniesieniu do konkretnego wniosku o objęcie EDIS w sposób, który jest sprzeczny z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Kraje spoza strefy euro mają prawo do przystąpienia do Unii Bankowej, a następnie przystąpienia do EDIS. Bezwzględnym warunkiem jest jednak uwzględnienie w krajowym porządku prawnym oraz przestrzeganie wszystkich regulacji prawnych w zakresie ochrony depozytów, a także terminowe wnoszenie odpowiednich składek na rzecz wspólnego funduszu ochrony depozytów (w trybie *ex ante*, a w razie konieczności także w trybie *ex post*).

W ramach dyskusji w grupie roboczej AHWG zaproponowano także rozwiązanie, pominiętej w projekcie z 2015 r., kwestii środków, jakie powinien wnieść każdy DGS przystępujący do EDIS w terminie późniejszym niż moment powołania tej instytucji (tzw. problem „jazdy na gapę”). Zaproponowano, aby była to ustalona kwota, obliczona według formuły: (kwota wpłaty początkowej DGS_i przystępującego do EDIS w roku *t*) równa się iloczynowi (sumy depozytów gwarantowanych przez DGS_i w roku *t*) oraz (sumy środków zgromadzonych przez członków EDIS w roku *t*) podzielonych przez (sumę depozytów gwarantowanych w DGS uczestniczących w DGS w roku *t*).

Projekt z 2015 r. reguluje natomiast dość szczegółowo²⁰ kwestie związane z ewentualnym zerwaniem współpracy w ramach Unii Bankowej i EDIS państwa członkowskiego, którego walutą nie jest euro, zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013. W takim przypadku Jednolita Rada – w terminie trzech miesięcy od daty wypowiedzenia lub daty decyzji o zakończeniu bliskiej współpracy i w poro-

¹⁸ Art. 41i zmienionego rozporządzenia 806/2014.

¹⁹ Artykuły te regulują odpowiednio: zasady urzędowego uznania członkostwa i nadzoru nad systemem gwarantowania depozytów (art. 4), kwestie poziomu gwarancji (art. 6), określenie kwoty podlegającej wypłacie (art. 7), kwestie finansowania DGS (art. 10).

²⁰ W art. 4, ust. 2–4 zmienionego rozporządzenia (UE) nr 806/2014.

zumieniu z tym DGS – podejmuje decyzję dotyczącą zasad oraz warunków mających zastosowanie do:

- odzyskania składek, które dany DGS przekazał do jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- zwrotnego transferu składek do systemów gwarantowania depozytów oficjalnie uznanych w danym państwie członkowskim.

6. Sytuacja BFG w aspekcie ewentualnego wejścia do EDIS

Pozycję BFG na tle innych europejskich systemów gwarantowania depozytów pod względem wolumenu chronionych środków i poziomu ich ochrony przez zgromadzone fundusze przedstawia tabela 2. Ujęte w niej kraje uszeregowano według wartości wskaźnika pokrycia depozytów gwarantowanych zasobami DGS. W zdecydowanej większości analizowanych krajów system ochrony depozytów był zorganizowany na zasadzie składek *ex ante* (23 z 31 analizowanych krajów), przy czym w 14 z nich poziom zabezpieczenia depozytów gwarantowanych w 2017 r. przekraczał już minimalny poziom docelowy, określony w dyrektywie DGSD na 3 lipca 2024 r. (na poziomie 0,8%). Należy podkreślić, że najwyższe wskaźniki osiągnęły w 2017 r. kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz kraje skandynawskie. Ponadto z informacji EBA wynika, że w 2017 r. w każdym z 24 krajów funkcjonowała jedna instytucja odpowiedzialna za gwarantowanie depozytów. Natomiast dla 5 krajów UE wskazano bardziej złożoną sytuację. Dotyczy to:

- Polski, gdzie jako odrębne uznano systemy ochrony dla banków i SKOK;
- Wielkiej Brytanii, gdzie wyróżniono dwie odrębne instytucje: dla Wielkiej Brytanii i Gibraltaru;
- Cypru, Włoch i Portugalii, gdzie działają odrębne instytucje dla banków komercyjnych i spółdzielczych;
- Niemiec, gdzie działają cztery odrębne instytucje: dla banków prywatnych, banków publicznych, banków spółdzielczych i kas oszczędnościowych;
- Austrii, mającej aż pięć odrębnych instytucji: dla banków komercyjnych, banków hipotecznych, kas oszczędnościowych, grupy banków Raiffeisen i grupy banków Volksbank.

Polski DGS, działający na podstawie Ustawy o BFG, implementującej dyrektywę DGSD, posiada zakumulowane środki już obecnie niemal dwukrotnie przekraczające minimalny poziomem zabezpieczenia depozytów gwarantowanych wymagany w terminie określonym w Dyrektywie. Oznacza to m.in., że BFG spełnia zasadnicze wymogi uczestnictwa w EDIS.

Tabela 2. Depozyty gwarantowane i poziom ich ochrony w krajach europejskich

	Kraj	Wolumen depozytów (€'000)	Dostępne fundusze DGS (€'000)	Współczynnik pokrycia (%)	Forma gromadzenia funduszy
1	RO	37 065 940	1 174 738	3,17	<i>ex ante</i>
2	NO	129 598 824	3 524 991	2,72	<i>ex ante</i>
3	EE	8 457 966	223 120	2,64	<i>ex ante</i>
4	HR	24 921 909	624 194	2,50	<i>ex ante</i>
5	IS	10 565 912	260 168	2,46	<i>ex ante</i>
6	FI	51 105 530	1 073 180	2,10	<i>ex ante</i>
7	LV	8 435 000	154 000	1,83	<i>ex ante</i>
8	SE	231 567 078	4 072 005	1,76	<i>ex ante</i>
9	PL	174 903 646	2 954 030	1,69	<i>ex ante</i>
10	EL	98 831 819	1 430 269	1,45	<i>ex ante</i>
11	CZ	88 797 259	1 185 980	1,34	<i>ex ante</i>
12	PT	140 462 071	1 808 167	1,29	<i>ex ante</i>
13	BE	287 278 457	3 356 373	1,17	<i>ex ante</i>
14	MT	11 046 313	111 185	1,01	<i>ex ante</i>
15	BG	27 094 530	259 592	0,96	<i>ex ante</i>
16	UK	1 291 959 244	8 342 820	0,65	<i>ex post</i>
17	SK	32 391 897	205 387	0,63	<i>ex ante</i>
18	LU	30 398 100	154 000	0,51	<i>ex post</i>
19	LT	13 036 840	55 070	0,42	<i>ex ante</i>
20	DE	1 742 665 080	6 888 790	0,40	<i>ex ante</i>
21	HU	29 828 653	104 643	0,35	<i>ex ante</i>
22	CY	26 207 000	88 300	0,34	<i>ex ante</i>
23	FR	1 113 415 000	3 649 500	0,33	<i>ex ante</i>
24	ES	707 092 900	1 881 000	0,27	<i>ex ante</i>
25	DK	97 562 224	223 120	0,23	<i>ex ante</i>
26	AT	212 931 000	471 000	0,22	<i>ex post</i>
27	NL	485 442 000	915 000	0,19	<i>ex post</i>
28	SI	17 898 094	32 961	0,18	<i>ex post</i>
29	IT	685 886 460	1 114 890	0,16	<i>ex post</i>
30	IE	98 968 000	154 000	0,16	other
31	LI	4 860 158	0	0,00	other
	Razem	7 920 674 903	46 492 472	0,59	

Źródło: EBA, dane w EUR na koniec 2017 r.

Opierając się na danych z tabeli 2, można oszacować następujące bezpośrednie koszty przystąpienia BFG do EDIS, będące *de facto* „kosztami utraconych korzyści”.

- 1) Uwzględniając średni unijny poziom zabezpieczenia depozytów (0,59%), składka wejściowa musiałaby wynieść $0,59\% \cdot 174\,903,6$ mln EUR, czyli 1 026,6 mln EUR, a więc 4 282 mln PLN (po kursie z końca 2017 r.). Zmniejszyłoby to fundusze BFG o taką kwotę. Jednocześnie spowodowałoby to utratę przychodu odsetkowego z inwestowania tych środków rządu 135 mln zł w skali roku (zakładając średnią stopę oprocentowania na poziomie 3,14% p.a., odpowiadającym rentowności posiadanego przez BFG portfela dłużnych papierów wartościowych) – czyli ok. 31% wyniku finansowego BFG za rok 2017, wynoszącego 474,3 mln zł²¹.
- 2) Uzupelnienie środków EDIS zgodnie ze ścieżką wzrostu współczynnika zabezpieczenia do 0,8% w 2024 r., przy niezmiennych wolumenach, wymagałoby zwiększania stopnia pokrycia o 0,03% wolumenu depozytów gwarantowanych rocznie, czyli przekazania do EDIS dodatkowych 219 mln zł w skali roku (bez uwzględnienia wzrostu wolumenu tych depozytów). To oznaczałoby dalszy ubytek przychodu odsetkowego rządu ok. 7 mln zł w skali roku, zakładając utracone korzyści z tytułu oprocentowania, ze stopą analogiczną jak w 2017 r. Należałoby także uwzględnić efekt dodatkowego transferu środków z tytułu wzrostu wolumenu depozytów gwarantowanych.

Oprócz wspomnianych wyżej kosztów utraconych korzyści należałoby także wziąć pod uwagę rzeczywiste koszty odsetkowe, jakie musiałby zostać poniesione w każdym przypadku ewentualnego skorzystania ze środków EDIS, w kwocie przewyższającej zgromadzony wkład. Byłyby one jednak kalkulowane zgodnie z oprocentowaniem euro, a więc w dzisiejszych realiach tańsze od ewentualnych pożyczek, jakie BFG musiałby zaciągać na rynku krajowym.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że wzmocnienie potencjału gwarancyjnego czy specyficznie rozumiana reasekuracja polskiego systemu gwarantowania depozytów dzięki uczestnictwu w EDIS, w przypadku przystąpienia do niego przed przyjęciem euro, oznaczałoby poniesienie już na początku realnych wydatków rządu 4–5 mld złotych, a następnie po ok. 200 mln zł rocznie (podwyższanych zgodnie z dynamiką wolumenu środków gwarantowanych), łącznie z proporcjonalnym obniżeniem przychodów z inwestycji (aktywów BFG utrzymywanych w postaci dłużnych papierów wartościowych), i to pod warunkiem nie wystąpienia poważniejszych kryzysów w bankach komercyjnych czy w bankach spółdzielczych, zwłaszcza tych największych, które spowodowałyby jeszcze głębsze obniżenie przychodów z inwestycji. Innymi słowy, ewentualna kontynuacja dotychczasowego trendu w zakresie stabilności polskiego systemu bankowego i możliwości interwencyjnych BFG może przemawiać za pozostawaniem poza EDIS i monitorowaniem

²¹ Dane liczbowe zaczerpnięte z raportu rocznego BFG za rok 2017.

rozwoju sytuacji. Takie rozwiązanie może być korzystne, gdyby na szczęblu UE zdecydowano się na wdrażanie modelu sukcesywnego dołączania kolejnych krajowych DGS, albo – co mało prawdopodobne – w przypadku wdrażania modelu dołączania poszczególnych banków jako uczestników systemu, nawet wobec konieczności wniesienia odpowiedniej opłaty wynikającej z odroczonego przystąpienia. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że zarówno doświadczenia – z niemal ćwierćwiecza – jak i osiągnięty dotąd potencjał interwencji gwarancyjnej czy restrukturyzacyjnej BFG nie obejmują kryzysu w banku komercyjnym, nawet średniej wielkości. Dlatego wybór między zdolnością do potencjalnej krajowej interwencji fiskalnej dla zachowania stabilności systemu finansowego, w przypadku deficytu zasobów BFG, a uczestnictwem w sieci międzynarodowej (w tym ostatnim wariancie wraz z ponoszeniem kosztów za gwarantowanie możliwości skorzystania z zewnętrznej pomocy) stanowi poważny problem dla decydentów – i to zarówno w przypadku kryzysu w kraju, jak i ewentualnej solidarnościowej partycypacji w przewycięzaniu kryzysów w innych krajach.

Trzeba jednak stwierdzić, że szybko uzyskane zasilenie z zewnątrz, nieobciążające dodatkowo krajowego systemu bankowego składkami *ex post*, mogłoby się okazać w tych warunkach niezwykle przydatne, stanowiąc niewątpliwą, aczkolwiek niewymierną korzyść z przynależności do EDIS²².

Bibliografia

Draft Report on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme (Parlament Europejski, 4.11.2016, dokument 2015/0270(COD)).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. L 173 z 12.6.2014.

Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej (Komisja Europejska, COM (2017) 592 final, 11.10.2017).

Płóciennik S., The Missing Pillar of the Banking Union: German Scepticism and the European Deposit Insurance Scheme, PISM, Bulletin No. 140(1211), 15 October 2018.

Presidency progress report on work in the AHWP on strengthening the banking union, Council of the European Union, doc. 9819/1/18, Brussels, 15 June 2018.

Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (COM(2015) 586 final, 21.10.2015).

²² Oczywiście nie należy zapominać o konieczności odbudowy funduszy i powrotu na pożądaný poziom zabezpieczenia środków gwarantowanych, ale w odróżnieniu od składek *ex post* proces ten – wobec istniejącej nadal potencjalnej możliwości sięgnięcia w potrzebie po środki EDIS – może zostać rozciągnięty w czasie, obciążając banki składkami możliwymi do udźwignięcia w aktualnej sytuacji finansowej.

Raport Roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za rok 2017, Warszawa 2018 (https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2018/08/Raport_Roczny_2017-.pdf)

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. L 287 z 29.10.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.U. L 225 z 30.7.2014.

USTAWA z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t. j.: Dz.U. 2017, poz. 1937, z późniejszymi zmianami).

Waliszewski K., Europejski System Gwarantowania Depozytów jako trzeci filar unii bankowej, „Bezpieczny Bank” 2016, nr 1(62).