

Sławomir Kujawa*
ORCID: 0000-0001-9607-2743
slawomir.kujawa@ug.edu.pl

Wdrożenie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza ilościowa i jakościowa spełnienia wymogów finansowych i niefinansowych wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Dodatkowo artykuł zawiera punkt odniesienia w postaci charakterystyk systemów w okresie sprzed reformy, tj. na koniec 2013 r. W artykule dążono do relatywnie szerokiej prezentacji wybranego problemu badawczego. Wykorzystano dane empiryczne, raporty i opinie pochodzące m.in. z Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Banku Światowego, Parlamentu Europejskiego oraz krajowego i zagranicznych organów właściwych do zarządzania systemem gwarantowania depozytów.

Słowa kluczowe: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Bank Światowy, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, depozyty gwarantowane.

JEL: G2, G21

Implementation of Directive 2014/49/UE of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on Deposit Guarantee Schemes by the Member States of the European Union

Abstract

The purpose of this article is a quantitative and qualitative analysis of the fulfillment of financial and non-financial requirements under directive 2014/49/UE of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes by the Member States

* Sławomir Kujawa – Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Bankowości i Finansów.

of the European Union. In addition, the article contains a reference point in the form of the characteristics of the systems in the pre-reform period at the end of 2013. The article presents a broad presentation of a select research problem. Empirical data, reports and opinions from the European Banking Authority, World Bank, European Parliament and national and foreign authorities competent to manage the deposit guarantee system were used.

Key words: European Banking Authority, World Bank, BFG, covered deposits.

Wstęp

Wiarygodność systemu ochrony depozytów jest szczególnie istotna podczas kryzysów finansowych, ale także gospodarczych. Mamy wtedy do czynienia ze wzrostem ryzyk w wielu obszarach działalności banków, jak i z podwyższoną wrażliwością społeczną klientów sektora bankowego w kontekście bezpieczeństwa ich depozytów. Dowodem tego jest m.in. fakt, że w Polsce banki, w pierwszym okresie pandemii COVID-19, musiały sprostać zwiększonym wypłatom depozytów, na co również została zwrócona uwaga w „Raporcie o stabilności systemu finansowego” przygotowanym przez Narodowy Bank Polski¹. Światowa pandemia COVID-19, nazywana w początkowym okresie jej rozwoju przez ekonomistów „czarnym łabędziem”², to zjawisko mogące oddziaływać na percepcję bezpieczeństwa m.in. depozytów. Terminem *czarny łabędź* po raz pierwszy posłużył się N.N. Taleb w książce pt. „Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń”, charakteryzując owe zjawisko jako kompilację niskiej przewidywalności i znacznych skutków, czyli atrybutów ryzyka ekstremalnego, o którym wspomina K. Jajuga³. Ponadto zdaniem ekspertów Ernst & Young (EY) pandemia COVID-19 spełnia wszystkie kryteria czarnego łabędzia⁴, przez co może znacząco oddziaływać na stabilność finansową systemu finansowego.

Zjawiska będące charakterystycznymi punktami, często zwrotnymi, są dobrym momentem na dokonanie przeglądu na różnych płaszczyznach. W związku z tym zasadniczym celem artykułu jest analiza ilościowa oraz jakościowa spełnienia wymogów finansowych i niefinansowych wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemu gwarancji depozytów (dalej nazywana dyrektywą 2014/49/UE)⁵ przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem *status quo* z 2019/2020 r.⁶ Dodatkowo artykuł został wzbogacony o punkt odniesienia w postaci charaktery-

¹ Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020 r., s. 37.

² N.N. Taleb, *O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2020.

³ K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2019, s. 39.

⁴ www.obserwatorfinansowy.pl/forma/warto-wiedziec/raporty/pandemia-koronawirusa-czarnym-labedziem/ (dostęp: 15.05.2020).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

⁶ Z badań empirycznych wyłączono Wielką Brytanię, która z dniem 31.01.2020 r. wystąpiła z Unii Europejskiej, www.ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/brexit-brief/transition-period_pl (dostęp: 02.10.2020).

styk systemów w okresie sprzed reformy, tj. na koniec 2013 r. W artykule dążono do relatywnie szerokiej prezentacji wybranego problemu badawczego, gdyż tylko taka może być podstawą do prawidłowego wnioskowania o całościowym stanie harmonizacji systemów gwarancji depozytowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W artykule wykorzystano m.in.:

- dane empiryczne pochodzące ze strony Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*) pt. „*Deposit Guarantee Schemes data*”, opublikowano w 2020 r.,
- dane empiryczne pochodzące ze strony Banku Światowego z 2013 r. w celu budowy charakterystyk systemów w okresie sprzed reformy, opublikowano 16.06.2014 r.,
- opinie pochodzące ze strony EBA pt. „*Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee schemes funds*” – opublikowano 23.02.2020 r. oraz pt. „*Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*” – opublikowano 08.08.2019 r. oraz pt. „*EBA opinion on DGS Payouts*” – opublikowano 30.10.2019 r.,
- raport pochodzący ze strony EBA pt. „*Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs*”, opublikowano 17.06.2020 r. oraz raporty EBA dotyczące zgodności regulacji poszczególnych krajów z wytycznymi dyrektywy (tzw. tabele zgodności dla poszczególnych obszarów regulacyjnych) – różne daty publikacji,
- informacje pochodzące ze strony Parlamentu Europejskiego (EP – *European Parliament*) w zakresie wniosków skierowanych do Komisji Europejskiej w sprawie obniżenia poziomu docelowego limitu pokrycia depozytów.

Artykuł zawiera dane ze wszystkich 27 krajów UE, podsumowuje zatem ponad 6-letni okres wdrożeniowy dyrektywy 2014/49/UE i tym samym pomaga odpowiedzieć czytelnikowi na pytanie, na jakim etapie wdrożenia są poszczególne kraje członkowskie.

Artykuł obejmuje: wprowadzenie, dwie części zasadnicze oraz podsumowanie. W ramach pierwszej części zaprezentowano ogólny zarys systemów gwarancji depozytów w Unii Europejskiej. Część druga artykułu zawiera analizę ilościową i jakościową z okresu bazowego oraz aktualnego *status quo*, czyli 2019/2020. W ostatniej części zawarto podsumowanie oraz dokonano próby oceny harmonizacji ochrony depozytów w Unii Europejskiej.

1. Ogólny zarys systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej

Podstawowym zadaniem systemu gwarancji depozytów jest ochrona deponentów⁷, głównie przed ryzykiem utraty wypłacalności przez instytucje kredytowe. Deponent w myśl dyrektywy 2014/49/UE oznacza posiadacza lub w przypadku wspólnego rachunku, każdego z posiadaczy. Z kolei instytucja kredytowa w rozporządzeniu została zdefiniowana jako przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów pieniężnych lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz udzielaniu kredytów na swój własny rachunek⁸. Instytucjonalna ochrona deponentów leży zarówno w interesie publicznym jak i prywatnym, z tego względu, że żadna instytucja kredytowa samodzielnie nie jest w stanie zapewnić adekwatnego poziomu bezpieczeństwa środków zdeponowanych. Patrząc przez pryzmat bezpieczeństwa krajowych systemów finansowych, to ochrona deponentów ma kluczowe znaczenie stabilizacyjne i warto w tym miejscu wspomnieć o genezie i etapach systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej.

J. Szambelańczyk oraz J. Pruski słusznie zauważyli, że procesy wzmacniające stabilność oraz podtrzymywanie zaufania do systemu bankowego charakteryzowało w ostatnich dekadach tworzenie nowych funkcji, w ramach tradycyjnych instytucji regulacyjnych⁹. W XX wieku w wielu krajach europejskich relatywnie szybko utworzono stosowne regulacje prawne, zaś ich szerszy wymiar znalazł swe miejsce w dyrektywie 94/19/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30.05.1994 r., w sprawie systemów gwarancji depozytów, która wymagała aktualizacji zaraz po globalnym kryzysie finansowym w 2008 r. oraz w dalszym okresie, tj. w roku 2014 (rysunek 1).

W celu zharmonizowania systemów gwarancji w Unii Europejskiej podjęto wiele kroków oraz zmian, a najważniejsze z nich wypunktowano na rysunku 1. Kluczowe z perspektywy budowy zaufania wśród deponentów było niewątpliwie systematycznie podwyższanie minimalnego poziomu gwarancji z poziomu 20 000 EUR do pułapu 100 000 EUR. Najbardziej kompletna spośród wymienionych na rysunku 1 dyrektyw jest niewątpliwie dyrektywa 2014/49/UE. Jej nadrzędnym celem jest uzyskanie harmonijności i wzmocnienie systemów gwarantowania depozytów w państwach członkowskich Unii Europejskiej (dla których owa dyrektywa jest obligatoryjna)¹⁰. Zawarte w niej minimalne kryteria zharmonizowanego systemu ochrony depozytów pokrywają się z kryteriami wpuszczającymi do Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*), która ma stanowić rozwinięcie dotychczasowej konstrukcji krajowych systemów gwarantowania depozytów. Dyrektywa 2014/49/EU to fundament, nadal budowanego, trzeciego filaru unii bankowej

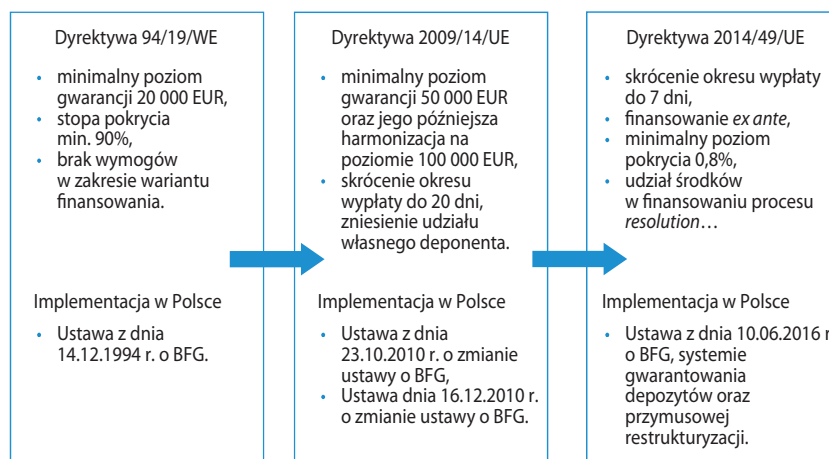
⁷ *Ibidem*, s. 8.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, art. 4(1).

⁹ J. Szambelańczyk, J. Pruski, *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4, s. 103.

¹⁰ Dyrektywa 2014/49/UE.

Rysunek 1. Umocnianie systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej w latach 1994–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Szambelańczyk, J. Pruski, *Systemy...*, *op. cit.*, s. 107.

w postaci EDIS¹¹. Należy wskazać na działające już dwa filary unii bankowej: pierwszym z nich jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM – *Single Supervisory Mechanism*) sprawowany przez Europejski Bank Centralny (EBC – *European Central Bank*)¹², drugi natomiast to Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRM – *Single Resolution Mechanism*) z jednolitą Radą Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB – *Single Resolution Board*) jako głównym organem *resolution*¹³. Projekt unii bankowej w postaci wspólnego obszaru regulacyjno-nadzorczo dla sektora bankowego był odpowiedzią na kryzys w 2008 r., z którym zmagają się m.in. strefa euro. Dlatego też koncepcja unii bankowej jest obligatoryjna dla krajów objętych wspólną walutą i pozostaje opcjonalna dla pozostałych państw członkowskich. Pomijając chęć lub obowiązek przystąpienia przez poszczególne kraje do unii bankowej, dyrektywa 2014/49/UE zobowiązuje członków UE do spełnienia określonych wymogów, a spośród najważniejszych można wyróżnić¹⁴:

¹¹ M. Borsuk, K. Klupa, *Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, Vol. 15, No. 1, s. 20.

¹² Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15.10.2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad podmiotami kredytowymi, s. 63–89.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15.07.2014 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, s. 1–90.

¹⁴ Dyrektywa 2014/49/UE, pkt. 23, art. 4(10), art. 6(2), art. 8(1), art. 8(2), art. 10(2), art. 11(2), art. 12, art. 13, art. 16.

wymogi finansowe i niefinansowe:

- Państwa członkowskie są zobowiązane, by poziom gwarancji w odniesieniu do depozytów każdego z deponentów wynosił 100 000 EUR (w niektórych przypadkach opisanych szczegółowo w dyrektywie kwota gwarantowana może być większa przez min. okres 3 miesięcy, a maksymalnie 12 miesięcy, art. 6(2)). Co ciekawe, państwa członkowskie, które stosowały wyższy poziom zabezpieczeń do dnia 31 grudnia 2018 r., były zobowiązane do zmniejszenia rozbieżności do poziomu 100 000 EUR, aby zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu (pkt. 23),
- Państwa członkowskie są zobowiązane do dnia 03.07.2024 r., aby dostępne środki finansowe systemu gwarancji depozytów odpowiadały co najmniej poziomowi wynoszącemu 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów członków tego systemu (w uzasadnionych przypadkach za zgodą Komisji Europejskiej poziom ten może zostać obniżony do 0,5%. W niektórych sytuacjach czas, o którym mowa powyżej, może zostać wydłużony o 4 lata, art. 10(2)),
- Szczegółowe metody obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów. Koszty finansowania powinny być co do zasady ponoszone przez instytucje kredytowe, zaś możliwości finansowe tych systemów winny być proporcjonalne do ich zobowiązań. Finansowanie systemów gwarancji depozytów powinno być zharmonizowane na wysokim poziomie, przy założeniu, że dla wszystkich systemów gwarancji depozytów należy ustalić jednolity poziom docelowy *ex ante* środków finansowych, art. 13,
- Systemy gwarancji depozytów zapewniają dostępność kwoty podlegającej wypłacie w terminie siedmiu dni roboczych (państwa członkowskie mogą jednak ustanowić okres przejściowy opisany szczegółowo w dyrektywie, natomiast nie dłużej niż do dnia 31.12.2024 r., art. 8(1) i art. 8(2)),
- Państwa członkowskie są zobowiązane, aby systemy gwarancji depozytów przeprowadzały testy warunków skrajnych swoich systemów. Testy te są przeprowadzane co najmniej raz na trzy lata lub częściej, gdy wymagają tego okoliczności, przy czym pierwszy test powinien być wykonany do 03.07.2017 r. (art. 4(10)),
- Środki finansowe systemu gwarancji depozytów wykorzystuje się do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych (przy spełnieniu określonych warunków opisanych w dyrektywie, art. 11(2)),
- Państwa członkowskie mogą zezwolić systemom gwarancji depozytów na udzielenie pożyczek innym systemom w obrębie Unii Europejskiej, na zasadzie dobrowolności (przy spełnieniu określonych warunków opisanych w dyrektywie, art. 12(1)),
- Państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje kredytowe udostępniały obecnym i przyszłym deponentom niezbędne informacje do identyfikacji systemu gwarancji depozytów w Unii Europejskiej, do którego należy dana instytucja kredytowa z oddziałami, art. 16.

Pierwsza dyrektywa 94/19/WE opierała się na zasadzie minimalnej harmonizacji i została wprowadzona w czasie, kiedy w Unii istniały różnego rodzaju systemy o znacznie różniących się właściwościach. Od tamtego czasu minęło kilkanaście lat. Obecna i nadal obowiązująca dyrektywa 2014/49/UE również wprowadziła wiele

zmian, dzięki którym deponenti skorzystają ze znacznie lepszego dostępu do systemów gwarancji depozytów w postaci szerszego i bardziej przejrzystego zakresu gwarancji, krótszych terminów wypłat, ustandaryzowanej informacji oraz solidnych wymogów dotyczących sposobu i metod finansowania. Winno to niewątpliwie zwiększyć zaufanie deponentów do stabilności finansowej w obrębie całego rynku bankowego w Unii Europejskiej.

2. Analiza ilościowa i jakościowa wdrożenia dyrektywy 2014/49/UE przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

W trosce o stabilność finansową w państwach członkowskich Unii Europejskiej postępujące kryzysy finansowe i załamania w systemach bankowych były stymulantami przyspieszającymi proces podejmowania dalszych kroków przez decydentów w kierunku harmonizacji systemów gwarantowania depozytów. W celu ułatwienia czytelnikowi subiektywnej oceny zmian, które zaszły w poszczególnych państwach członkowskich UE po wdrożeniu dyrektywy 2014/49/UE, stworzono w artykule punkt odniesienia w postaci charakterystyk systemów w okresie sprzed reformy, ze szczególnym uwzględnieniem końca roku 2013. Charakterystyka znajdująca się w tabeli 1 uwzględnia państwa, według daty przynależności do UE na dzień 31.12.2013 r. (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii).

Tabela 1. Depozyty gwarantowane w krajach UE w latach 2003 – 2013

Kraj	Limit pokrycia w latach:			Limit pokrycia / PKB na mieszkańca w 2013 r. (w %)
	w 2003 r.	w 2010 r.	w 2013 r.	
Austria	EUR20000	EUR100000	EUR100000	282
Belgia	EUR20000	EUR100000	EUR100000	304
Bułgaria	BGN15000	BGN196000	BGN196000	1870
Chorwacja	HKN100000	HKN400000	EUR100000	1016
Cypr	90% EUR22222 (max. EUR 20000)	EUR100000	EUR100000	557
Czechy	90% EUR27778 (max. EUR 25000)	EUR100000	EUR100000	731
Dania	DKK300000	EUR100000	EUR100000	233
Estonia	EKK100000	EUR100000	EUR100000	724
Finlandia	EUR25000	EUR100000	EUR100000	292
Francja	EUR70000	EUR100000	EUR100000	321

Tabela 1 - cd.

Kraj	Limit pokrycia w latach:			Limit pokrycia / PKB na mieszkańca w 2013 r. (w %)
	w 2003 r.	w 2010 r.	w 2013 r.	
Grecja	EUR20000	EUR100000	EUR100000	631
Hiszpania	EUR20000	EUR100000	EUR100000	473
Holandia	EUR20000	EUR100000	EUR100000	289
Irlandia	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	302
Litwa	100% LTL10000 90% LTL38889	EUR100000	EUR100000	861
Luksemburg	90% EUR22222 (max. EUR 20000)	EUR100000	EUR100000	125
Łotwa	EUR4600	EUR100000	EUR100000	906
Malta	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	603
Niemcy	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	306
Polska	100% EUR1000 90% EUR23889 (max. EUR22500)	EUR100000	EUR100000	1029
Portugalia	EUR25000	EUR100000	EUR100000	665
Rumunia	EUR3400	EUR100000	EUR100000	1547
Słowacja	90% EUR22222 (max. EUR20000)	EUR100000	EUR100000	778
Słowenia	EUR18500	EUR100000	EUR100000	606
Szwecja	SKK250000	EUR100000	EUR100000	238
Węgry	90% HUF3333333 (max. HUF3000000)	EUR100000	EUR100000	1028
Włochy	EUR103291	EUR100000	EUR100000	397

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego, A. Demirgüç-Kunt, E. Kane and L. Laeven, *Deposit Insurance Database*, Policy Research Working Paper #6934, Washington, DC: World Bank, 2013.

Podsumowując dane zawarte w tabeli 1, można zauważyć stopniową harmonizację w zakresie zwiększania kwot gwarantowanych przez poszczególne państwa członkowskie w Unii Europejskiej. W końcowym rezultacie na koniec 2013 r. w całej Unii depozyty były gwarantowane na poziomie jednolitym wynoszącym 100 000 EUR (również w Bułgarii, 196 000 BGN \approx 100 000 EUR). Skokowe zwiększenie minimalnej kwoty gwarantowanej pozwalało zmniejszyć ryzyko tzw. runu na bank przez deponentów w wyniku obniżenia poczucia bezpieczeństwa ich depozytów. Zjawisko to jest tym bardziej niebezpieczne, że kryzys jednego banku często ogarnia pozostałe banki, co w efekcie może doprowadzić do załamania się sektora bankowego i całego rynku.

Tabela 2. Charakterystyka systemów ochrony depozytów w krajach UE na 31.12.2013 r.

	Austria	Belgia	Bułgaria	Chorwacja	Cypr	Czechy	Dania	Estonia	Finlandia	Francja	Niemcy	Grecja	Węgry	Irlandia	Włochy	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Malta	Holandia	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Hiszpania	Szwecja
Rodzaj systemu gwarantowania depozytów																											
Sformalizowany	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Odrębny prawnie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		
Bank centralny, organ nadzorczy, ministerstwo													x		x				x						x		x
Administrowany publicznie				x									x		x	x		x	x	x	x	x					x
Administrowany prywatnie	x								x					x			x									x	x
Administrowany łącznie		x	x		x	x	x	x		x	x	x												x	x		
<i>Paybox only</i> (wyplata sum gwarantowanych)	x					x	x	x	x			x	x						x	x					x	x	x
<i>Paybox plus</i> (<i>paybox only</i> + minimalizator strat i ryzyka)		x	x	x	x					x	x			x	x	x	x			x	x	x	x				x
Wiele schematów	x				x						x				x						x	x					x
Udział i pokrycie																											
Obowiązkowe dla banków krajowych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lokalne przedstawicielstwa banków zagranicznych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Tabela 2 – cd.

	Austria	Belgia	Bulgaria	Chorwacja	Cypr	Czechy	Dania	Estonia	Finlandia	Francja	Niemcy	Grecja	Węgry	Irlandia	Włochy	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Malta	Holandia	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Hiszpania	Szwecja	
Lokalne oddziały banków zagranicznych	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Depozyty walutowe	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Depozyty międzybankowe			x	x																								
Współubezpieczenie																												
Finansowanie																												
<i>Ex ante</i>		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x		x	x	x	x	x		x	x	
<i>Ex post</i>	x													x			x		x							x		
Rządowe finansowanie																												
Prywatne finansowanie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Finansowanie łączone															x							x						
Backstop 6	x	x	x	x	x		x	x				x	x	x	x			x				x	x	x	x			
Składki i ich podstawa																												
Składki skorygowane o ryzyko									x	x		x		x								x	x				x	
Podstawa																												
depozyty gwarantowane				x			x		x																		x	
depozyty kwalifikowane	x	x		x	x		x		x	x	x			x	x		x					x	x	x		x		
wszystkie depozyty													x								x	x						
zobowiązania finansowe	x													x			x		x						x			
Wypłaty dla deponentów																												
Na konto depozytowe																												
Na instytucję deponenta	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Na deponenta																												

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego, A. Demirgüç-Kunt, E. Kane and L. Laeven, *Deposit Insurance Database...*, op. cit.

Patrząc z perspektywy jednolitości pozostałych obszarów, które zostały ujęte w tabeli 2, można zauważyć małą jednolitość w kilku obszarach. Między innymi w wielu państwach członkowskich UE celem istnienia systemu na koniec 2013 r. była wyłącznie ochrona deponenta, która charakteryzowała się wąskim obszarem działalności, a dokładnie wypłatą sum gwarantowanych (*paybox*). W wielu krajach natomiast można było zaobserwować szersze podejście, gdzie celem systemu ochrony była stabilność całego systemu finansowego poprzez minimalizowanie ryzyka oraz wypłatę kwot gwarantowanych (*paybox plus*). Kolejnym obszarem wymagającym harmonizacji był wybór wariantów finansowania (*ex post, ex ante*, mające kluczowe znaczenie dla skuteczności systemów ochrony) oraz rozbieżność w metodach i podstawach obliczania składek na rzecz funduszu gwarancyjnego. Charakterystyki systemów ochrony depozytów na koniec 2013 r., zawarte w tabeli 2, potwierdzają, że droga obrona przez państwa członkowskie zmierza ku harmonizacji systemów ochrony, ale pomimo tego występowały obszary wymagające zwiększonego ujednoczenia. Proces tworzenia regulacji w Unii Europejskiej w zakresie gwarantowania depozytów składał się z kilku etapów, a jednym z ważniejszych była niewątpliwie dyrektywa 2014/49/UE.

Każdego roku, począwszy od 2016 r., EBA zbiera dane na temat dostępnych środków pieniężnych w funduszach każdego systemu gwarancji depozytów. W celu dalszego usprawnienia procesu tworzenia polityki w dziedzinie ochrony depozytów, EBA postanowił udostępniać te dane publicznie na swojej stronie internetowej, co niewątpliwie jest dużym atutem i wzorcem postępowania dla wielu krajowych podmiotów nadzorujących instytucje rynku finansowego w krajach członkowskich UE. Praktyka publikowania danych przez organy nadzorcze w UE jest różna, dlatego warto zaznaczyć, że dostęp wszystkich uczestników rynku, nawet do danych zagregowanych, może być ważną determinantą oddziałującą bezpośrednio na wzrost zaufania do instytucji nadzoru finansowego w kraju członkowskim UE, oraz pośrednio na poziom zaufania do systemu gwarantowania depozytów. Transparentność instytucji sieci bezpieczeństwa co do opisywania bieżącej sytuacji na rynku może zatem korzystnie wpływać na stabilność finansową. Korzystając z dobrodziejstwa informacyjnego EBA, możemy dokonać analizy postępów dokonanych przez poszczególne kraje członkowskie w aspekcie spełnienia wymogów wynikających z dyrektywy 2014/49/UE. Należy zaznaczyć, że z danych EBA wynika, że spośród 27 krajów UE w 24 krajach funkcjonowała jedna instytucja odpowiedzialna za gwarantowanie depozytów, natomiast w 3 krajach wskazano bardziej złożoną sytuację, a dotyczy to m.in.¹⁵:

- Austrii, Włoch, posiadających odrębne instytucje dla banków komercyjnych oraz spółdzielczych,
- Niemiec, posiadających 4 odrębne instytucje, dla banków prywatnych, banków publicznych, banków spółdzielczych oraz kas oszczędnościowych¹⁶.

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie danych: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data (dostęp: 13.10.2020).

¹⁶ Cz. Lipiński, *Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2019, Nr 1(74), s. 59.

Łącznie w całej Unii Europejskiej na koniec 2019 roku funkcjonowały 32 podmioty odpowiedzialne za gwarantowanie depozytów. Dane publikowane przez EBA, częściowo znajdujące się w tabeli 3, dotyczą instytucji wskazanych w art. 2, ust. 1 dyrektywy 2014/49/UE¹⁷.

Tabela 3. Wskaźnik pokrycia depozytów gwarantowanych w krajach UE w latach 2015–2019

Kraj	Wskaźnik pokrycia (w %)					Wolumen depozytów (w tys. EUR)	Dostępne fundusze w krajowym systemie ochrony (w tys. EUR)
	2015	2016	2017	2018	2019	2019	
Austria	0,04	0,13	0,22	0,30	0,38	228 064 280	873 000
Belgia	0,79	0,76	0,96	1,18	1,31	303 115 457	3 960 763
Bułgaria	1,17	1,18	0,96	0,76	0,79	23 545 153	185 178
Chorwacja	2,53	2,25	2,50	2,88	3,01	27 051 407	813 180
Cypr	0,60	0,43	0,34	0,25	0,25	26 117 600	65 400
Czechy	1,43	1,30	1,34	1,29	1,31	102 718 440	1 340 720
Dania	1,24	1,22	1,21	1,28	1,16	101 906 420	1 184 408
Estonia	3,20	3,02	2,64	2,37	1,70	14 259 337	241 883
Finlandia	1,38	1,34	2,10	0,89	0,90	134 035 077	1 210 216
Francja	0,30	0,32	0,33	0,35	0,37	1 212 909 676	4 481 900
Grecja	1,38	1,39	1,45	1,43	1,40	110 779 900	1 550 800
Hiszpania	0,14	0,22	0,27	0,28	0,41	759 687 057	3 088 957
Holandia	0,00	0,07	0,16	0,23	0,36	513 121 006	1 824 008
Irlandia	0,00	0,10	0,16	0,30	0,40	109 981 700	437 210
Litwa	-0,75	0,20	0,42	0,43	0,81	13 318 570	107 850

¹⁷ EBA w swoich raportach w nieco odmienny sposób od SRB podaje wartości wolumenów depozytów i dostępnych funduszy w krajowych systemach ochrony. EBA publikuje wartości w odniesieniu do stanu na koniec roku badanego (np. 31 grudnia roku X), zaś SRB przedstawia wartość średnią wyciągniętą z czterech kwartałów roku badanego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz J. Cariboni, K.V. Branden, F. Campolongo, M. De Cesare (2008), *Deposit protection in the EU: State of play and future prospects*, „Journal of Banking Regulation”, Vol. 9, No. 2, oraz G. Boccuzzi, *The European Banking Union, Supervision and Resolution*, Palgrave Macmillan UK (2016).

Tabela 3 – cd.

Kraj	Wskaźnik pokrycia (w %)					Wolumen depozytów (w tys. EUR)	Dostępne fundusze w krajowym systemie ochrony (w tys. EUR)
	2015	2016	2017	2018	2019		
Luksemburg	0,00	0,26	0,51	0,76	0,85	33 445 000	283 270
Łotwa	1,35	1,72	1,83	2,14	0,30	8 366 300	25 300
Malta	1,17	1,19	1,01	0,97	0,93	12 988 494	121 203
Niemcy	0,28	0,34	0,40	0,45	0,48	1 899 215 300	9 024 630
Polska	1,56	1,63	1,69	1,78	1,78	204 028 204	3 623 176
Portugalia	1,33	1,30	1,29	1,25	1,21	148 518 153	1 804 438
Rumunia	3,28	3,40	3,17	3,01	2,96	44 047 330	1 303 170
Słowacja	0,67	0,66	0,63	0,63	0,58	36 527 760	211 100
Słowenia	0,00	0,09	0,18	0,28	0,37	20 118 130	73 460
Szwecja	2,26	2,26	1,76	2,57	2,55	165 984 610	4 240 530
Węgry	1,17	0,32	0,35	0,20	0,54	34 085 770	183 945
Włochy	0,23	0,09	0,16	0,24	0,24	733 703 608	1 783 843
UE średnia arytm.	0,96	0,03	1,04	0,56	1,01	Σ7 021 639 738	Σ44 043 538

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data (dostęp: 13.10.2020).

Interpretując dane zawarte w tabeli 3 należy wspomnieć m.in. o różnorodności mechanizmów finansowania państw członkowskich. Dane te zatem powinny być interpretowane osobno w kontekście każdego kraju i nie powinny być wykorzystywane do bezpośredniego porównywania depozytów w odniesieniu do innych krajów UE z kilku powodów:

- Różnych punktów startowych. Systemy gwarancji miały różne modele finansowania przed dyrektywą 2014/49/UE, ponadto niektóre systemy gwarancji depozytów korzystały już z docelowego modelu finansowania, a w wielu przypadkach zgromadziły już fundusze znacznie przekraczające wymagane w dyrektywie minimum na poziomie 0,8% (np. Polska w roku 2015 osiągnęła już poziom docelowy).
- Różnych poziomów wykorzystania systemów ochrony depozytów w latach 2015–2020. Ze względu, że fundusze w wielu państwach członkowskich są wy-

korzystywane w części lub nawet w całości m.in. do wypłat sum gwarantowanych (ten aspekt zostanie szerzej omówiony w dalszej części artykułu).

- Różne poziomy docelowe. Docelowy, minimalny poziom docelowy funduszy może się różnić w państwach członkowskich. W większości przypadków docelowy poziom środków gwarantowanych wynosi co najmniej 0,8% gwarantowanych depozytów, co oznacza, że poszczególne kraje mogą ustalić wyższy niż minimalny poziom docelowy funduszy. W drodze odstępstwa, o czym wspomniano już wcześniej w artykule, jeżeli jest to należycie uzasadnione i po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską – kraje członkowskie mogą mieć obniżony poziom docelowy, jednak nie niższy niż 0,5% (np. Francja zawnioskowała do Komisji o obniżenie poziomu docelowego)¹⁸ gwarantowanych depozytów, pod warunkiem spełnienia następujących warunków¹⁹:
 - obniżenie poziomu opiera się głównie na założeniu istnienia małego prawdopodobieństwa wykorzystania znacznej części dostępnych środków finansowych na działania w celu ochrony deponentów, inne niż przewidziane w art. 11(2–6) dyrektywy 2014/49/UE,
 - sektor bankowy, w którym działają instytucje kredytowe należące do systemu gwarancji depozytów, wykazuje wysoki poziom koncentracji – duża liczba aktywów należy do małej liczby instytucji kredytowych lub grup bankowych podlegających nadzorowi na zasadzie skonsolidowanej, które z powodu ich wielkości zostaną w przypadku niewypłacalności prawdopodobnie objęte procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- Alternatywne formy finansowania, które mogły obejmować tymczasowe finansowanie przez państwo. Niektóre systemy ochrony depozytów mogły również pobierać nadzwyczajne składki od instytucji objętych systemem gwarancji.

Na 31 grudnia 2019 r., spośród 27 państw członkowskich UE, 14 spełniało minimalny wskaźnik pokrycia na poziomie 0,8%, pozostałe mają czas do 3 lipca 2024 r. na spełnienie warunku, a w uzasadnionych sytuacjach okres ten może zostać wydłużony o dodatkowe 4 lata, jeśli system gwarancji depozytów dokonał łącznych wypłat przekraczających 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów²⁰. W tym 4-letnim horyzoncie czasowym składki powinny być możliwie równomiernie rozłożone w czasie do osiągnięcia poziomu docelowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu fazy cykli koniunkturalnych oraz efektów procyklicznych, jakie mogą mieć wpływ na pozycję finansową instytucji członkowskich²¹. W celu zrozumienia przyczyn zróżnicowanej dynamiki wskaźnika pokrycia należy przeanalizować tabelę 4, w której zawarto wypłaty na rzecz deponentów banków upadłych. W tabeli 4 przedstawiono wypłaty w wybranych krajach UE, które zostały opublikowane przez EBA.

¹⁸ Spośród państw członkowskich UE, 31.01.2019 r. Francja wystąpiła o obniżenie poziomu docelowego do pułapu 0,5% i do 13.10.2020 r. nie uzyskała odpowiedzi, www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000550_EN.html (dostęp: 13.10.2020).

¹⁹ Dyrektywa 2014/49/UE, art. 10(2).

²⁰ *Ibidem*, art. 10(2).

²¹ Wytoczne w sprawie metod obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów, European Banking Authority, EBA/GL/2015/10, 22.09.2015 r., s. 6.

Tabela 4. Wykorzystanie funduszy systemu gwarancji w wybranych krajach UE w latach 2015–2019

Kraj	Wykorzystane fundusze (w mln EUR)	Wypłata na rzecz klientów
Chorwacja	50,87	Banka splitsko – dalmatinska
Estonia	93,40	Versobank
	1,38	Namu
Litwa	11,51	Baltija
	20,40	Vilniaus kreditas
	10,56	Centro taupomoji kasa
	16,68	Taupkase
Luksemburg	14,00	ABLV Bank Luxembourg
Łotwa	279,00	JSC PNB Banka
	487,00	ABLV Bank
Polska	33,70	BS Nadarzyn
	66,10	Wielkopolska Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
	39,30	Twoja Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
	27,30	SKOK Nike
	28,20	SKOK Wybrzeże
	5,40	BS Grębów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds/italy (dostęp: 13.10.2020).

Poziom pokrycia depozytów w Polsce, pomimo wielu wypłat z tytułu upadłości banków, nadal pozostaje na poziomie wyższym niż oczekiwany i wynosił na koniec 2019 roku 1,78%. Bezpieczny pułap w krajowym systemie ochrony depozytów w Polsce to konsekwencja systemu hybrydowego, relatywnie nieistotnych dla systemu upadłości, wysokiego współczynnika (ponad poziom minimalny) zapisanego w Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. – o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz przede wszystkim wysokich obciążeń finansowych, na które banki się skarżą. W tabeli 4 można również dostrzec kraje, których poziom pokrycia znacząco zmalał w ostatnich latach, np. Łotwa, Estonia. Łotwa w ostatnim okresie z krajów posiadających

jeden z wyższych wskaźników pokrycia depozytów w UE spadła do grupy krajów z najniższym wskaźnikiem pokrycia. Jest to związane m.in. z postępowaniem upadłościowym prowadzonym m.in. w „AS PNB Banka”²², będącym jednym z najstarszych banków komercyjnych na Łotwie, utworzonym w 1992 r., posiadającym aktywa na poziomie 550 mln EUR oraz wartość depozytów 472 mln EUR (dane na koniec 1Q 2019 r.)²³. Obniżka wskaźnika poziomu pokrycia to często efekt upadłości systemowych z dużymi wypłatami oraz innych obciążeń w postaci np. przekazywania środków z krajowych systemów gwarantowania do ratowania banków i tym samym finansowania procesów restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji, dlatego porównywanie bez szerszej analizy poziomu pokrycia depozytów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w UE może przynieść błędne wnioski.

Tabela 5. Spełnienie wybranych wymogów wynikających z dyrektywy 2014/49/UE przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Kraj	Poziom docelowy wskaźnika pokrycia (w %)	Zgodność z dyrektywą 2014/49/UE w zakresie:	
		Metod obliczania składek na rzecz systemu gwarancji depozytów (dane na 07.10.2020 r.)	Deklaratywna liczba dni pracujących na wypłatę kwoty podlegającej zwrotowi (dane na 14.10.2020 r.)
		Zgodny	liczba dni
Austria	0,8	Tak	7
Belgia	0,8	Tak	15
Bułgaria	1	Tak	7
Chorwacja	2,5	Tak	15
Cypr	0,8	tak	15*
Czechy	0,8	tak	7
Dania	0,8	tak	7
Estonia	1,66	tak	7
Finlandia	0,8	nie	7
Francja	0,5	tak	15*
Grecja	1,39	tak	7

²² www.pnbbanka.eu/en/residents/privatperson (dostęp: 15.10.2020).

²³ www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190815~b8e2038aa9.en.html (dostęp: 15.10.2020).

Tabela 5 – cd.

Kraj	Poziom docelowy wskaźnika pokrycia (w %)	Zgodność z dyrektywą 2014/49/UE w zakresie:	
		Metod obliczania składek na rzecz systemu gwarancji depozytów (dane na 07.10.2020 r.)	Deklaratywna liczba dni pracujących na wypłatę kwoty podlegającej zwrotowi (dane na 14.10.2020 r.)
		Zgodny	liczba dni
Hiszpania	0,8	tak	15
Holandia	0,8	tak	15
Irlandia	0,8	tak	15*
Litwa	0,8	tak	12
Luksemburg	1,6	tak	7
Łotwa	0,8	nie	8
Malta	1,3	Tak	15*
Niemcy	0,8	Tak	7
Polska	2,6 (w bankach i oddziałach banków zagr.) 1 (w kasach)	tak (KNF) nie (BFG – nie zamierza stosować się)	7
Portugalia	0,8	nie (zamierza stosować się)	15
Rumunia	3,43	Tak	7
Słowacja	0,8	Tak	15
Słowenia	0,8	Tak	15
Szwecja	0,8	Tak	7
Węgry	0,8	Tak	15
Włochy	0,8	Tak	7

* w celu potwierdzenia informacji znajdujących się na stronach internetowych instytucji odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów wysłano zapytanie do Centralnego Banku Cypru, ACPR we Francji, DGS w Irlandii oraz DCS na Malcie. Do 16.10.2020 r. nie uzyskano odpowiedzi zwrotnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Guidelines compliance table, Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes (DGSs), European Banking Authority, EBA/GL/2015/10Appendix 1, 06.2020 r. oraz 32 stron internetowych instytucji odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów w 27 państwach członkowskich UE.

Analiza informacji znajdujących się na stronach internetowych wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów w UE oraz wykorzystanie danych empirycznych pochodzących ze strony EBA pozwoliło na przegląd wdrożenia wybranych wymogów finansowych i niefinansowych wynikających z dyrektywy 2014/49/UE w poszczególnych krajach. W tabeli 5 nie ujęto informacji, które były w pełni jednolite dla każdego państwa członkowskiego, w zakresie:

- wariantów aktualnego sposobu finansowania (*ex ante*),
- wysokości aktualnej kwoty gwarantowanej (min. 100 000 EUR).

Dodatkowo z tablic zgodności opublikowanych przez EBA, odnoszących się do obowiązku przeprowadzania testów warunków skrajnych, wynika, że wszystkie organy odpowiedzialne za gwarantowanie depozytów stosują się do wytycznych i tym samym do dyrektywy 2014/49/UE²⁴.

W dniu 14.10.2020 r. wszystkie kraje UE deklarowały zgodność terminów wypłat na swoich stronach internetowych w odniesieniu do okresów zapisanych w dyrektywie, które wynosiły²⁵:

- 20 dni roboczych do 31.12.2018 r.,
- 15 dni roboczych od 01.01.2019 r. do 31.12.2020 r.,
- 10 dni roboczych od 01.01.2020 r. do 31.12.2023 r.,
- 7 dni roboczych od 01.01.2024 r.

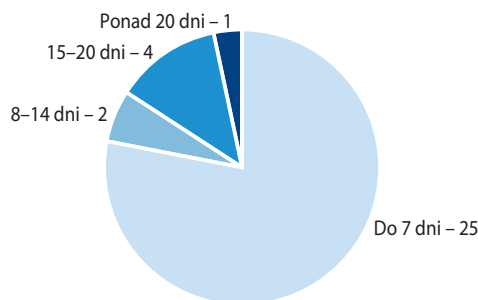
Można zauważyć, że blisko 48% krajów UE zadeklarowało okres wypłaty do 7 dni, do którego państwa były zobligowane dopiero w 2024 roku, zatem harmonizacja w niektórych obszarach wygląda sprawniej niż przyjęta skokowo w dyrektywie (przynajmniej z perspektywy deklaracji). W jednym z raportów EBA pt. „*Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGS*” dowiadujemy się szczegółów z przeprowadzonych przez 32 systemy ochrony depozytów w 27 państwach członkowskich testów warunków skrajnych, które miały miejsce do 03.07.2019 r. W rezultacie raport przedstawia 45 obszarów do doskonalenia oraz 20 dobrych praktyk. EBA doszedł do wniosku, że testy warunków skrajnych przeprowadzane przez systemy gwarancji depozytów stały się uznanym narzędziem dla systemów gwarancji depozytów²⁶.

²⁴ Compliance table, Guidelines on stress tests of deposit guarantee schemes under Directive 2014/49/UE, European Banking Authority, EBA/GL/2016/04 Appendix 1, 06.03.2017 r.

²⁵ Dyrektywa 2014/49/UE, art. 8(2).

²⁶ Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGS, European Banking Authority, EBA/REP/2020/18, 17.06.2020 r., s. 63.

Rysunek 2. Liczba dni od stwierdzenia niedostępności depozytów do momentu udostępnienia kwoty podlegającej zwrotowi



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs, *op. cit.*, s. 126.

Z rysunku 2 wynika, że praktyka w zakresie liczby dni oczekiwania na zwrot środków w wielu przypadkach jest zgodna z deklaracją zawartą na stronie internetowej krajowego podmiotu odpowiedzialnego za gwarantowanie depozytów. Jedynie jeden krajowy podmiot odpowiedzialny za gwarantowanie depozytów przekroczył okres 20 dni, tak czy inaczej EBA nie widzi potrzeby zmian przepisów w tym zakresie²⁷. Z kolei z opinii EBA pt. „*Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*” dowiadujemy się, że wzór arkusza informacyjnego dla deponentów zamieszczonego w dyrektywie 2014/49/UE wykorzystuje w niezmienionej formie aż 24 podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów z 23 państw członkowskich, natomiast 6 podmiotów z 4 państw członkowskich stosuje nieznacznie zaktualizowane arkusze informacyjne, wypełniając tym samym obowiązki informacyjne wynikające z art. 16 dyrektywy 2014/49/UE²⁸. Warto nadmienić, że raport nie zawiera informacji ze wszystkich 32 podmiotów odpowiedzialnych za gwarancję środków w krajach UE, gdyż dane były zbierane za pomocą ankiet przez EBA, które były nieobowiązkowe. EBA na podstawie zebranych danych poinformował, że obecne podejście do informowania deponentów można również ulepszyć poprzez zaktualizowanie obecnie obowiązującego arkusza m.in. przez dodanie informacji o instytucji kredytowej jako pierwszego punktu kontaktowego wraz z danymi kontaktowymi, zachowując jednocześnie link do strony internetowej podmiotu odpowiedzialnego za gwarancję depozytów²⁹. Opinia nie zawiera pełnych informacji o współpracy pomiędzy systemami ochrony depozytów w państwach członkowskich UE. Z opinii można jedynie wywnioskować, że współpraca, o której mowa w art. 12 dyrektywy

²⁷ EBA opinion on DGS Payouts, European Banking Authority, EBA/OP/2019/14, 30.10.2019 r., s. 55.

²⁸ Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes, European Banking Authority, EBA/OP/2019/10, 08.08.2019 r., s. 79.

²⁹ Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee schemes funds, European Banking Authority, EBA/OP/2020/02, 23.02.2020 r., s. 83.

2014/49/UE w obszarze udzielania pożyczek przez systemy gwarancji depozytów, jest realizowana jedynie w obrębie dwóch podmiotów odpowiedzialnych za gwarancję na podstawie odrębnych umów³⁰.

Ostatnim obszarem podlegającym analizie było wykorzystanie środków finansowych znajdujących się w systemach gwarancji depozytów do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, co szczegółowo zostało zapisane w art. 11(2) i art. 11(3) dyrektywy 2014/49/UE. Z otrzymanych ankiet EBA podsumowało, że uzyskało potwierdzenie z 14 podmiotów (z 14 krajów) odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów, iż stosowanie środków zgodnie z art. 11(2) i 11(3) dyrektywy 2014/49/UE było dozwolone w ich jurysdykcji, 15 podmiotów natomiast (z 14 krajów) oznajmiło, iż lokalne prawo nie pozwala na stosowanie wyżej wymienionych zapisów w zakresie finansowania restrukturyzacji, bądź też uporządkowanej likwidacji³¹. EBA podaje w opinii informacje z 29 podmiotów odpowiedzialnych za gwarantowanie depozytów w 28 krajach UE. Na podstawie danych zagregowanych dla całej UE jesteśmy w stanie wywnioskować, że wśród danych znajdują się również dane z Wielkiej Brytanii, których nie ujmowano w całości artykułu. Opinia EBA natomiast zawiera dodatkowe informacje w zakresie aktywnego korzystania ze środków systemu do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Na przykład we Włoszech w okresie 2014–2019 przekazano środki do prowadzenia procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w takich bankach, jak: Banca Tercas, Banca Romagna Cooperativa, Banca del Fuciono, Banca Carige, co może w części usprawiedliwiać niski poziom wskaźnika pokrycia depozytów w ostatnich latach.

Podsumowując, dyrektywa 2014/49/UE zobowiązuje państwa członkowskie do pełnej harmonijności w systemie gwarantowania depozytów. Jednoznaczna ocena poziomu wdrożenia powinna się odbyć w każdym kraju z osobna oraz w odniesieniu do okresu bazowego, tj. sprzed reformy. Porównywanie członków Unii Europejskiej między sobą może skutkować tworzeniem błędnych wzorców (benchmarków) i prowadzić do błędów poznawczych na etapie oceny innych krajów UE.

Podsumowanie

System gwarantowania depozytów bez wątpienia stanowi trzon systemów sieci bezpieczeństwa w państwach Unii Europejskiej. Zaproponowany w niniejszym artykule przegląd wdrożenia regulacji 2014/49/UE opierał się na analizie jakościowej i ilościowej wymogów finansowych oraz niefinansowych, do wprowadzenia których zobowiązane są kraje członkowskie. W rezultacie można stwierdzić, że prace wdrożeniowe w wielu krajach UE realizowane są w relatywnie zadowalającym tempie, ale są również obszary, które wymagają zwiększonego wysiłku w kolejnych latach. Spowolnienie lub problem z egzekucją wprowadzonego już prawa to następstwo m.in.:

³⁰ *Ibidem*, s. 48.

³¹ *Ibidem*, s. 76.

- Odmiennych punktów początkowych systemów gwarancji w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, co skutkuje m.in. wolniejszym tempem dochodzenia do docelowego poziomu zabezpieczenia. Dla przykładu Polska dokonała transpozycji jako jeden z ostatnich krajów w UE, a ma jeden z najwyższych wskaźników pokrycia.
- Realizacji wypłat z krajowych systemów gwarantowania (np. Włochy, Łotwa) na rzecz klientów upadłych banków lub do finansowania restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji.
- Kryzysu w sektorze bankowym niektórych krajów europejskich (np. Włochy, Grecja, Cypr) i braku chęci dokładania kolejnych obciążeń dla sektora.
- Niechęci niektórych krajów członkowskich UE ze zdrowym sektorem bankowym (Niemcy, Holandia) do dokonywania nadmiernych obciążeń sektora bankowego.
- Wysokiej koncentracji w sektorze bankowym oraz planowanego osiągnięcia poziomu pokrycia na pułapie 0,5% (Francja), co wydaje się mieć sens uwzględniając strukturę sektora bankowego w niektórych krajach.
- Przejścia z finansowania *ex post* na rzecz finansowania *ex ante*, co skutkuje – poprzez efekt niskiej bazy startowej – że krajom trudniej zebrać środki (np. Polska w dniu wprowadzenia dyrektywy 2014/49/UE miała gromadzone znaczne środki *ex ante*, dla porównania w Austrii i Holandii było ich niewiele. Oba kraje na koniec 2019 roku nie przekroczyły poziomu pokrycia 0,40%.

Kilka lat po wdrożeniu dyrektywy 2014/49/UE widać efekty prac poszczególnych krajów oraz poziom harmonizacji, jednakże nadal zauważalna jest dysproporcja pomiędzy poszczególnymi państwami. Przyspieszenie prac związanych z harmonizacją może być utrudnione w dobie globalnej niepewności spowodowanej pandemią COVID-19. Okres pozostały do wdrożenia wybranych obszarów będzie wyzwaniem nie tylko dla krajowych systemów gwarantowania, ale również dla banków, których zdolności i chęci do pokrywania składek obowiązkowych lub dodatkowych mogą zostać zaburzone.

Bibliografia

Boccuzzi G., *The European Banking Union, Supervision and Resolution*, Palgrave Macmillan UK, 2016.

Borsuk M., Klupa K., *Europejski System Gwarantowania Depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, Vol. 15, No. 1.

Cariboni J., Branden K.V., Campolongo F., De Cesare M., *Deposit protection in the EU: State of play and future prospects*, „Journal of Banking Regulation” 2008, Vol. 9, No. 2.

Compliance table, Guidelines on stress tests of deposit guarantee schemes under Directive 2014/49/UE, European Banking Authority, EBA/GL/2016/04 Appendix 1, 06.03.2017 r.

Demirgüç-Kunt A., Kane E. and Laeven L., *Deposit Insurance Database*, Policy Research Working Paper #6934, Washington, DC: World Bank, 2013.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemu gwarancji depozytów.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

EBA opinion on DGS Payouts, European Banking Authority, EBA/OP/2019/14, 30.10.2019 r.

Guidelines compliance table, Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes (DGSs), European Banking Authority, EBA/GL/2015/10 Appendix 1, 06.2020 r.

Jajuga K., *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2019.

Lipiński Cz., *Tworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2019, Nr 1(74).

Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee schemes funds, European Banking Authority, EBA/OP/2020/02, 23.02.2020 r.

Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes, European Banking Authority, EBA/OP/2019/10, 08.08.2019 r.

Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020.

Report on the peer review of Deposit Guarantee Scheme (DGS) stress tests and the resilience of DGs, European Banking Authority, EBA/REP/2020/18, 17.06.2020 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15.10.2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad podmiotami kredytowymi.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15.07.2014 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.

Szambelańczyk J., Pruski J., *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4.

Taleb N.N., *O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2020.

Ustawa z dnia 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa z dnia 23.10.2020 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa z dnia 16.12.2020 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Ustawa z dnia 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Witryna www.bankingsupervision.europa.eu

Witryna www.eba.europa.eu

Witryna www.ec.europa.eu

Witryna www.europarl.europa.eu

Witryna obserwatorfinansowy.pl

Witryna www.pnbanka.eu

Wytyczne w sprawie metod obliczania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów, European Banking Authority, EBA/GL/2015/10, 22.09.2015 r.