

Elżbieta Małecka\*  
Bogdan Włodarczyk\*\*

## Systemy gwarantowania depozytów – konwergencja rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej

### Wstęp

Globalizacja rynków finansowych oraz postępujące zmiany technologiczne są niewątpliwie jednymi z głównych sprawców ogromnych przeobrażeń gospodarki światowej, jak również zmian kształtu i zasad funkcjonowania systemów finansowych. Tempo tych zmian, ich skala oraz rozwój nowych, coraz bardziej wyrafinowanych instrumentów finansowych, a także progresja nerwowych zachowań uczestników rynku sprawiają, iż rynek finansowy staje się dalece nieprzewidywalny i niepewny. Wzrasta jego podatność na załamania i kryzysy<sup>1</sup>. Dlatego też, aby nie dopuszczać do zachwiania stabilności finansowej, istotnym jest bieżące prowadzenie prac w skali międzynarodowej określających standardy działania, sposób sprawowania nadzoru nad rynkami finansowymi i wzajemnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa finansowego globalnego rynku finansowego. Można zatem powiedzieć, że podstawowymi przesłankami dla istnienia sieci bezpieczeństwa finansowego (*Safety Net*) są: stabilność finansowa uważana za dobro publiczne, niedoskonałości rynku finansowego skutkujące zakłóceniami jego sprawnego funkcjonowania, asymetria informacji przejawiająca się nierównym dostępem do informacji o uczestnikach transakcji finansowych, stanowiącej podstawę podejmowania decyzji finansowych oraz ryzyko systemowe [Capiga i inni, 2010, s. 16].

W szerokiej definicji sieć bezpieczeństwa finansowego jest złożonym systemem i obejmuje całość podsystemów, których prawidłowe funk-

---

\* Mgr, Doktorantka Wydziału Zarządzania, Uniwersytet Gdański, em@analizyam.pl, 81-824 Sopot, ul. Armii Krajowej 101

\*\* Dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, bogdan.wlodarczyk@uwm.edu.pl, ul. Oczipowskiego 2, 10-719 Olsztyn

<sup>1</sup> Przykładem jest ostatni kryzys finansowy, z którym świat zmaga się od lipca 2007 r., uznany za najpoważniejszy i najbardziej destrukcyjny od 1929 r. Okazał się bardzo zaraźliwy i złożony, rozprzestrzeniając się w ekspresowym tempie na różne segmenty rynku i kraje, powodując negatywne skutki dla gospodarki realnej.

cjonowanie zapewnia stabilność finansową. Zasady współpracy między poszczególnymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finansowego, zakres ich kompetencji i współodpowiedzialność za stabilność finansową zależą od tradycji stanowienia prawa, stopnia liberalizacji gospodarki, jak również od uwarunkowań kulturowych i historycznych. Występują zatem różnice w ich funkcjonowaniu w poszczególnych krajach [Pawłowicz, Wierzba, 2007, s. 5]. Jednakże, z uwagi na to, iż najważniejszym celem *Safety Net* jest ochrona wszystkich klientów instytucji finansowych oraz utrzymanie zaufania do całego systemu finansowego, odpowiednia konstrukcja sieci bezpieczeństwa finansowego, mimo że nie wszystkie jej elementy wprost służą jej wzmocnieniu, może pozytywnie wpływać na stabilność finansową<sup>2</sup>. W skład struktury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego wchodzi:

- instytucje nadzorcze,
- bank centralny pełniący rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji,
- systemy gwarantowania depozytów.

Istotnym elementem *Safety Net* jest także rząd, reprezentowany przez ministerstwa finansów<sup>3</sup>. Pełni on funkcję głównego regulatora, twórcy norm prawnych oraz dysponenta środków publicznych, z których w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowych może udzielić wsparcia finansowego.

Z punktu widzenia roli jaką spełnia sieć bezpieczeństwa finansowego wszystkie instytucje wchodzące w jej skład powinny ściśle ze sobą współdziałać, a współpraca powinna polegać na: identyfikowaniu i monitorowaniu zagrożeń, zapobieganiu kryzysom oraz zarządzaniu ewentualnymi kryzysami [Pawłowicz, Wierzba, 2007, s. 5]. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i krytyczna ocena aktualnych systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej.

## 1. Geneza systemu gwarantowania depozytów

Jednym z elementów sieci bezpieczeństwa finansowego, jak wspomniano powyżej, są systemy gwarantowania depozytów. Z uwagi na rolę jaką im przypisano zostały one na trwałe wpisane w ramy funkcjo-

---

<sup>2</sup> Szerzej patrz: [Jurkowska-Zeidler, 2008, s. 193-206].

<sup>3</sup> Chociaż według Jurkowskiej-Zeidler rząd nie powinien być zaliczany do sieci bezpieczeństwa finansowego, uważa ona bowiem, że działania rządu nie przyjmują zwykłej postaci sformalizowanej, a ich sens sprowadza się do ponoszenia kosztów fiskalnych przywracania stabilności finansowej [Jurkowska-Zeidler, 2008, s. 193].

nowania *Safety Net*. Zdaniem laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 2001 r. Josepha E. Stiglitz, każdy idealny system bankowy we współczesnym świecie powinien posiadać system gwarantowania depozytów.

Gwarantowanie depozytów jest stosunkowo młodą ideą, zwłaszcza jeśli spojrzymy na historię banków centralnych, choć de facto funkcjonującą od 1820 r. Pierwsze fundusze gwarancyjne *explicite* powstały w Stanach Zjednoczonych po Wielkim Kryzysie w 1933 r. Wówczas bowiem dostrzeżono ogrom negatywnego wpływu kryzysu finansowego na gospodarkę. W obawie przed destabilizacją gospodarki oraz kierując się chęcią przeciwdziałania kryzysowi w sektorze finansowym powołano do życia Federal Deposit Insurance Corporation<sup>4</sup>. Wcześniej, do lat 30. XX wieku, z uwagi na brak woli politycznej funkcjonowały w Stanach Zjednoczonych gwarancje stanowe<sup>5</sup>. Po zaprzestaniu działalności systemu gwarancji stanowych, podjęto w 1907 r. kolejną próbę wprowadzenia systemów gwarantowania depozytów. Funkcjonowały one w stanach o jednooddziałowych bankach. Jednakże straty jakie poniosły w latach 20. XX wieku, w następstwie kryzysu rolnego, doprowadziły do ich bankructwa.

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) posiada najdłuższą historię spośród wszystkich instytucji gwarantujących depozyty bankowe na świecie. Obejmuje swym zasięgiem banki należące do systemu Rezerwy Federalnej, a także te banki stanowe, które dobrowolnie wyraziły wolę uczestniczenia w tym systemie<sup>6</sup>. FDIC, przez rolę jaką pełni w amerykańskim systemie bankowym, stała się istotnym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego Stanów Zjednoczonych. Poprzez funkcję gwaranta depozytów w bankach i instytucjach oszczędnościowych, nadzór i kontrolę nad instytucjami finansowymi oraz działalność restrukturyzacyjną przyczynia się do utrzymywania i promowania stabilności finansowej, w tym zaufania publicznego w systemie finansowym.

---

<sup>4</sup> „Poza wszystkim, istnieje element w ponownej stabilizacji naszego systemu finansowego, ważniejszy niż waluta, ważniejszy niż złoto, a jest nim zaufanie publiczne” – te słowa zostały skierowane do społeczności amerykańskiej 12 marca 1933 r. przez ówczesnego Prezydenta Stanów Zjednoczonych Franklina D. Roosevelta [[www.fdic.gov/about/history/index.html](http://www.fdic.gov/about/history/index.html)].

<sup>5</sup> Szerzej patrz: [Zdanowicz, 2007, s. 71-82].

<sup>6</sup> Zgodnie z obowiązującymi w Stanach Zjednoczonych regulacjami tylko banki federalne mają obowiązek uczestnictwa w FDIC, banki stanowe decyzję o przynależności podejmują samodzielnie.

Z uwagi na zakres działalności FDIC jest przykładem systemu *risk minimizer*. Rozwiązania stosowane przez FDIC ewoluowały na przestrzeni lat i były dostosowywane do zmieniającej się sytuacji w sektorze bankowym oraz nowych uwarunkowań<sup>7</sup>.

Rozwiązania przyjęte na świecie w zakresie funkcjonowania instytucji gwarantowania depozytów okazują się najbardziej niejednorodnym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego kraju [Szczepańska, 2005, s. 29]. Wydarzenia podczas ostatniego globalnego kryzysu finansowego, którego jedną z pierwszych ofiar stał się bank Northern Rock z Wielkiej Brytanii, po tym jak jego klienci zaczęli masowo wycofywać swoje depozyty (*bank run*) pokazały nie tylko jak wiele jest do zrobienia aby poprawić jego skuteczność ale również jak ważnym jest przynależność do tego systemu.

Obecnie, według danych International Association of Deposit Insurers (IADI) na dzień 31.03.2011 r., instytucje gwarantujące depozyty funkcjonują w 111 krajach, zaś w 41 rozważana jest ich implementacja. Dla porównania jeszcze w roku 1974 r. funkcjonowały one w zaledwie 12 krajach [<http://www.iadi.org>]. Dostrzeżono zatem rolę systemów gwarantowania depozytów na rzecz stabilności systemu bankowego, przekładającą się konsekwencji na stabilność całego systemu finansowego.

## 2. Ewolucja systemu gwarantowania depozytów na rynku finansowym Unii Europejskiej

Początki systemu gwarantowania depozytów na obszarze obecnej Unii Europejskiej sięgają lat 20. XX wieku. Prekursorem była ówczesna Czechosłowacja, wyprzedzając inne sformalizowane systemy o ponad 40 lat [Litan, 1997, s.26]. Dopiero bowiem w latach 60., 70. i 80. minionego wieku rozpoczęto prace nad tworzeniem systemów gwarantowania depozytów. Jako pierwsze gwarancje *explicite* zaimplementowały kraje

---

<sup>7</sup> Ważną z punktu widzenia roli tej instytucji w systemie była wprowadzona przez administrację Busha ustawa FIRREA – *Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act* (weszła w życie 9 sierpnia 1989 r.), której zadaniem było zreformowanie federalnego systemu gwarantowania depozytów. Na mocy niniejszej Ustawy zlikwidowano Federalne Towarzystwo Ubezpieczeń Oszczędności i Pożyczek oraz instytucję nadzorczą nad kasami oszczędnościowo-pożyczkowymi, a ich zadania w dużej mierze objęła FDIC zwiększając tym samym swoją rolę w systemie. Szerzej na temat FDIC patrz: [Peer Review Report, 2012].

wysoko rozwinięte. Pierwszy etap prac trwający do 1986 r. zaowocował powstaniem 8 systemów w: Niemczech, Finlandii, Belgii, Hiszpanii, Holandii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Francji<sup>8</sup>. Wspólną cechą wprowadzanych systemów gwarantowania depozytów było zabezpieczenie depozytów ale tylko w bankach krajowych. Systemy te nie obejmowały swoim zasięgiem depozytów zgromadzonych w oddziałach banków zagranicznych. Różniły się natomiast sposobem organizacji i zakresem zadań.

Pierwsze stanowisko unijne w kwestii gwarantowania depozytów, po części wymuszone przez dotkliwe skutki upadłości banków, zostało zawarte w rekomendacji Komisji Europejskiej 87/63/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. Rekomendacja odnosiła się do krajów, w których już takie systemy działały, jak również do krajów, którym zalecono ich wprowadzenie<sup>9</sup>. Zawarto w niej cztery zasadnicze warunki funkcjonowania systemów gwarancyjnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE), zgodnie z którymi:

- gwarancje wypłaty depozytów powinni otrzymywać deponenti, bowiem przeciętnemu konsumentowi usług bankowych ocena kondycji i wiarygodności instytucji kredytowej<sup>10</sup>, której powierza swoje oszczędności może sprawiać trudności;
- ochroną należy objąć deponentów wszystkich instytucji przyjmujących depozyty;
- należy rozgranaczyć interwencje, jakie są podejmowane przed ogłoszeniem niewypłacalności instytucji kredytowej, z wypłatami kwot gwarantowanych po jej upadłości;

---

<sup>8</sup> Pierwszym systemem gwarantowania depozytów (*explicite*) w Europie był system niemiecki, powołany w 1966 r. z inicjatywy banków komercyjnych, aby wyrównać ich pozycję konkurencyjną w sektorze bankowym.

<sup>9</sup> Zgodnie z zaleceniem do 31 grudnia 1988 r. systemy gwarancyjne miały wprowadzić: Włochy, Irlandia i Portugalia (Portugalia nie wywiązała się z tego terminu, powołała bowiem do życia swój pierwszy system gwarancyjny w 1992 r., podobnie jak uczyniła to Szwecja). Do 1 stycznia 1990 r. zobowiązano do tego Danię, Grecję i Luksemburg. Włochom i Danii nie zajęło to zbyt wiele czasu, bo już w 1987 r. zaimplementowały system gwarancyjny [Capiga i inni, 2010, s. 78].

<sup>10</sup> Pojęcie „instytucji kredytowej” występuje w prawie unijnym. Zgodnie z Dyrektywą 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r., art. 1 ust. 4 „instytucja kredytowa” definiowana jest jako przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu od klientów depozytów lub innych podlegających spłaceniu środków pieniężnych oraz na przyznawaniu kredytów na własny rachunek. W niniejszym artykule autorzy zamiennie będą używali pojęcia „instytucja kredytowa” bądź „bank”.

– zasady wypłaty środków gwarantowanych powinny zostać określone w sposób przejrzysty i zrozumiały.

Zalecenia Komisji Europejskiej nie miały charakteru wiążącego, zatem wprowadzane systemy gwarancyjne przybierały różnorakie formy. W konsekwencji przełożyło się to na znaczne zróżnicowanie w sposobie ich funkcjonowania w poszczególnych krajach unijnych.

Postępujące procesy integracji rynków finansowych, kryzysy i załamania w systemach bankowych, a także konieczność dostosowań do standardów międzynarodowych stanowiły więc bodziec dla decydentów unijnych do podjęcia kolejnych kroków, tym razem ukierunkowanych na harmonizację systemów gwarantowania depozytów w krajach członkowskich UE<sup>11</sup>. Wprowadzono zatem regulacje zapisane w Dyrektywie 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemu gwarantowania depozytów, które następnie zmieniono Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r.<sup>12</sup>. Natomiast w dniu 12 lipca 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt nowej dyrektywy, w myśl której zostanie przeprowadzona dogłębna reforma systemu gwarantowania depozytów w państwach członkowskich UE. Przewidywany termin wdrożenia nowych rozwiązań - najpóźniej do końca 2012 r.

### **2.1. Konwergencja systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej**

Bardziej obligatoryjną formę ochrony wkładów oszczędzających oraz podwaliny zmierzające do harmonizacji rozwiązań stosowanych w systemach gwarantowania depozytów w krajach członkowskich UE zapewniła, jak wspomniano powyżej, Dyrektywa 94/19/WE. Dyrektywa ta określała minimalny poziom gwarancji wszystkich depozytów dla jednego deponenta w wysokości 20 000 EUR<sup>13</sup> oraz możliwość zastosowania koasekuracji. Ustalono także, że roszczenia deponentów dotyczące depozytów powinny być wypłacane w terminie nie przekraczającym 3

---

<sup>11</sup> Według B. Zdanowicz to integracja europejska i związane z nią przemiany będą najbardziej wpływać na powstawanie nowych systemów gwarantowania wkładów i na zmiany w już działających.

<sup>12</sup> Treść Dyrektyw dostępna jest między innymi na stronie [www.bfg.pl](http://www.bfg.pl).

<sup>13</sup> Pierwotnie niniejszą kwotę określano w ECU, będącą jednostką rozliczeniową w Europejskim Systemie Monetarnym. Z początkiem 1999 r. niniejsza jednostka została zastąpiona euro (1ECU=1EUR).

miesiący, licząc od dnia w którym stały się niedostępne<sup>14</sup>. Uregulowano kwestie związane z gwarancjami dla oddziałów zagranicznych, w myśl których instytucje kredytowe krajów członkowskich UE mogły przystąpić do systemu kraju przyjmującego na zasadzie dobrowolności<sup>15</sup>. Wprowadzono także obowiązek zapewnienia deponentom, w sposób przejrzysty i zrozumiały, dostępu do niezbędnych informacji dotyczących systemu gwarantowania depozytów.

Należy jednak zauważyć, że system gwarantowania depozytów to również zasady jego funkcjonowania. A w tej kwestii wprowadzona dyrektywa dawała wiele swobody [Daniluk, 1995]. Do decyzji państw członkowskich pozostawały sprawy dotyczące między innymi charakteru administracji systemów gwarantowania depozytów, zakresu uprawnień instytucji gwarancyjnej, modelu finansowania (momentu gromadzenia środków finansujących systemy gwarancyjne)<sup>16</sup>, czy też zakresu gwarancji.

Dający coraz bardziej o sobie znać kryzys finansowy, pogłębiające się problemy wielu banków zmuszonych do korzystania ze wsparcia finansowego ze strony państw macierzystych skłoniły decydentów unijnych do podjęcia kolejnych działań zmierzających do wprowadzenia istotniejszych zmian w dotychczasowej dyrektywie<sup>17</sup>. W październiku 2008 r. Rada UE zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosku prowadzącego do zwiększenia konwergencji pomiędzy systemami gwarancji depozytów, a już w marcu 2009 r. przyjęto Dyrektywę 2009/14/WE nowelizującą zapisy zawarte w Dyrektywie 94/19/WE. Jednakże, podyktowany koniecznością, szybki przebieg prac nad zmianami

---

<sup>14</sup> W szczególnych sytuacjach okres ten mógł, na wniosek zainteresowanego systemu gwarancji, zostać przedłużony do maksymalnie 9 miesięcy.

<sup>15</sup> W Dyrektywie ustosunkowano się również do bezpieczeństwa deponentów kumulujących swoje oszczędności w instytucjach kredytowych spoza UE. Mianowicie, oddziały tychże instytucji, w sytuacji gdy oferowany przez nie poziom gwarancji był niższy niż 20 000 euro, mogły przystępować do systemu gwarancji depozytów w krajach przyjmujących UE.

<sup>16</sup> W ramach niektórych systemów od banków wymaga się udziału finansowego już po ich upadku, gdy najtrudniej jest im zebrać konieczne środki. W ramach innych systemów bankowe fundusze gwarancyjne gromadzą środki przez pewien czas, często jednak tempo ich gromadzenia jest zbyt wolne.

<sup>17</sup> Obawiano się bowiem, zwłaszcza po tym jak jesienią 2008 r. państwa UE jednostronnie zaczęły podwyższać krajowe poziomy gwarancji depozytów, co spowodowało masowe przepływy depozytów z państw oferujących niższy poziom ochrony do państw dających wyższe gwarancje, destabilizacji systemu finansowego UE.

dyrektywy uniemożliwił uwzględnienie wszystkich nierozstrzygniętych kwestii w nowelizowanym dokumencie. Odniesiono się głównie do zwiększenia poziomu gwarancji i skrócenia czasu wypłaty środków gwarantowanych.

W znowelizowanej dyrektywie podwyższono od połowy 2009 r. kwotę wypłacaną z tytułu gwarancji depozytów do minimalnego poziomu 50 000 euro oraz zobligowano państwa członkowskie do jej zwiększenia do poziomu 100 000 euro do 31 grudnia 2010 r. Wprowadzone zmiany dotyczyły także skrócenia czasu wypłaty środków z tytułu nierozporządzalnych depozytów z trzymiesięcznego okresu do 20 dni roboczych<sup>18</sup> oraz czasu potrzebnego do ustalenia, że instytucja kredytowa nie jest w stanie regulować wypłat należnych i wymagalnych depozytów z 21 do 5 dni roboczych. Zrezygnowano również z możliwości korzystania z koasekuracji. Wcześniej systemy gwarancyjne miały bowiem wybór i mogły proponować zarówno 100-procentowe jak i 90-procentowe gwarancje.

Dyrektywa 2009/14/WE zawierała również klauzulę obligującą do dokonania przeglądu wszystkich aspektów systemów gwarantowania depozytów, bowiem pozostawała świadomość, iż wprowadzone zmiany w dalszym ciągu nie eliminują wszystkich barier pozwalających na pełną harmonizację rozwiązań stosowanych w krajach UE. Różnice istotnych elementów systemów gwarantowania depozytów w UE prezentuje tablica 1.

**Tablica 1. Istotne różnice w systemach gwarantowania depozytów w UE**

Kompetencje	Właściwości
<b>Sfera administracji</b> (uzależniona w dużej mierze od sposobu powołania funduszu)	<u>Administracja publiczna</u> – odpowiedzialnymi za kierowanie funduszem są przedstawiciele władz publicznych <u>Administracja prywatna</u> – stery zarządzania w tym przypadku oddane są w ręce reprezentantów sektora bankowego <u>Administracja mieszana</u> – model przeważający w krajach UE, w którym zarządzanie systemem gwarantowania depozytów pozostaje zarówno w rękach reprezentantów instytucji kredytowych jak i władz publicznych.

<sup>18</sup> Okres ten może zostać wydłużony w wyjątkowych okolicznościach do maksymalnie 10 dni roboczych.



<b>Zakres uprawnień</b> (funkcje systemu)	<u>System <i>pay box</i></u> – tzw. wąskie podejście, charakteryzuje się tym, iż instytucja gwarancyjna przyjmuje funkcję gwaranta, czyli zajmuje się tylko wypłatą środków gwarantowanych <u>System <i>risk minimizer</i></u> – tzw. szerokie podejście, oprócz roli gwaranta depozytów pełni również funkcję pomocową, czyli wspiera finansowo banki w sytuacjach zagrożenia (zapewnienie stabilności całego systemu bankowego)
<b>Modele finansowania</b> (zasady wnoszenia składki)	<u>Model <i>ex ante</i></u> – polega na cyklicznym pobieraniu składki i tworzeniu funduszu na poczet przyszłych potrzeb związanych z ewentualnym pokryciem szkody (akumulowane środki pełnią zatem funkcję ważnego czynnika bezpieczeństwa dla sektora bankowego) <u>Model <i>ex post</i></u> – środki na poczet pomocy instytucji kredytowej wnoszone są dopiero po ogłoszeniu jej upadłości <u>Model mieszany</u> – łączy w sobie dwa powyżej przedstawione modele.
<b>Zakres gwarancji</b>	Odnosi się do deponentów i produktów bankowych podlegających zabezpieczeniu i wyłączonych z niej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [ Zdanowicz, 2007, s. 33-43, Capiga i inni, 2010, s.80].

## 2.2. Nowy projekt dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów w UE – analiza wybranych propozycji

Obecne systemy gwarantowania depozytów są niejednorodne, jak wskazała Komisja Europejska – w UE funkcjonuje około 40 systemów gwarancji depozytów. Celem nowej propozycji dyrektywy zaprezentowanej we wniosku Komisji Europejskiej z dnia 12 lipca 2010 r. jest ustanowienie całościowych i bardziej ujednoczonych przepisów regulujących systemy gwarancji depozytów<sup>19</sup>.

Propozycje nowej dyrektywy dotyczą między innymi:

- Poziomu gwarancji depozytów - pozostawiono bez zmian ujednoczony poziom gwarancji depozytów (100 000 euro), wprowadzając

<sup>19</sup> Opinię w sprawie nowego projektu dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona) wydał w dniu 16 lutego 2011 r. Europejski Bank Centralny – patrz: Dziennik Urzędowy C 099, 31/03/2011 P. 0001-0007.

wyjątki dla tzw. *temporary high deposit balances* (tymczasowo wysokich sald depozytów) dające możliwość otrzymania gwarancji wyższej niż 100 000 euro w przypadku depozytów pochodzących z transakcji dotyczących nieruchomości oraz depozytom związanym z określonymi sytuacjami życiowymi. Przy czym gwarancja ta nie może przekroczyć 12 miesięcy;

- Zakresu gwarancji - zaproponowana harmonizacja zakresu gwarancji odnosi się zarówno do deponentów jak i produktów. Zgodnie z zapisami ochronie podlegają depozyty obywateli i przedsiębiorstw we wszystkich walutach. Gwarancjami nie będą natomiast objęte między innymi depozyty władz centralnych i lokalnych, depozyty instytucji finansowych oraz produkty strukturyzowane;
- Okresu wypłaty gwarancji depozytowych - założono, że deponenci będą musieli otrzymać należne im środki z tytułu gwarancji w terminie 7 dni roboczych;
- Sposobu finansowania - zaproponowano cztero-etapowy sposób finansowania gwarancji. W pierwszym etapie podstawą finansowania będą fundusze *ex ante* pochodzące z cyklicznych składek uiszczanych przez banki. W drugim etapie, gdyby fundusze *ex ante* okazały się niewystarczające banki będą zmuszone wpłacić środki na żądanie systemu gwarancyjnego w ramach składki *ex post*. Założono proporcje odpowiednio 75% i 25% kwalifikowanych depozytów. Trzeci etap przewiduje uruchamianie mechanizmu pożyczkowego pomiędzy systemami gwarancyjnymi z różnych krajów do wysokości 0,5% sumy depozytów objętych gwarancjami, na okres maksymalnie 5 lat. Natomiast czwarty i ostatni etap umożliwi wykorzystanie alternatywnych źródeł finansowania, takich jak chociażby emisja obligacji przez systemy gwarancyjne<sup>20</sup>;
- Wykorzystania środków finansowych – zgodnie z propozycją środki co do zasady powinny być przeznaczone na wypłatę w przypadku upadłości instytucji kredytowej. Dopuszczono również częściowe ich wykorzystanie do innych celów, przykładowo jako transfer de-

---

<sup>20</sup> Zgodnie z wytycznymi nowej dyrektywy zaproponowany system finansowania powinien zostać wdrożony w ciągu 10 lat. Według szacunków Komisji Europejskiej, po 10 latach unijne systemy gwarancyjne zgromadziłyby razem około 150 mld euro (fundusze *ex ante*). Mogłyby również w razie potrzeby pozyskać dodatkowo 50 mld euro ze składek *ex post*. Dla przykładu, na koniec 2008 r. była to łączna kwota oscylująca wokół 23 mld euro [Szelaż, 2012, s.494].

pozytów do innego banku (warunkując, że koszt transferu nie będzie wyższy niż koszt zwrotu gwarantowanych depozytów) czy też wczesne działania prewencyjne, zapobiegające upadłości banku (w tym przypadku zaznaczono, że poziom wykorzystanych środków może sięgnąć maksymalnie połowie funduszy systemu gwarancyjnego).

Od września 2010 r. propozycje nowej dyrektywy były przedmiotem konsultacji z państwami członkowskimi UE w ramach Rady UE. Zajmował się nimi również Parlament Europejski (PE), przyjmując raport zawierający poprawki do projektu Komisji Europejskiej w maju 2011 r. Ponieważ pojawiło się sporo rozbieżności w kwestii proponowanych zapisów, we wrześniu 2011 r. PE, Komisja Europejska i Rada UE rozpoczęły negocjacje zmierzające do ustalenia wspólnego stanowiska<sup>21</sup>, bowiem od osiągnięcia trójstronnego kompromisu zależy termin uchwalenia nowej dyrektywy. Jak już wspomniano wcześniej, przewidywany termin wdrożenia nowych rozwiązań powinien nastąpić najpóźniej do końca 2012 r.

## Zakończenie

Konwergencja systemów gwarantowania depozytów, mająca na celu zapobieganie kolejnym kryzysom, i zwiększająca zaufanie do instytucji kredytowych (zwłaszcza po ostatnim kryzysie na międzynarodowym rynku finansowym) podejmowana przez Komisję Europejską jest niewątpliwie działaniem właściwym i koniecznym, zwłaszcza w obecnym procesie globalizacji. Istotnym z punktu widzenia roli jaką pełnią systemy gwarantowania depozytów w sieci bezpieczeństwa finansowego jest również ich nadzorowanie i bieżące monitorowanie.

Nadrzędnym celem zmian zawartych w projekcie nowej dyrektywy jest maksymalna harmonizacja rozwiązań stosowanych w systemach gwarancji depozytów w państwach członkowskich UE, zwiększenie

---

<sup>21</sup> Niektóre państwa członkowskie proponowały ustalenie minimalnego poziomu funduszy *ex ante* w wysokości 0,5% środków gwarantowanych, natomiast PE i Komisja Europejska 1,5%. Rozbieżności dotyczyły także okresu wypłaty środków objętych gwarancjami. PE zaproponował aby skrócenie tego okresu do 7 dni (była to propozycja Komisji Europejskiej) obowiązywało od 2017 r., a do tego czasu aby obowiązywał okres 20 dni roboczych, co było z kolei zgodne z propozycjami państw członkowskich. Ponadto PE i państwa członkowskie UE opowiadały się za możliwością wykorzystania funduszy systemów gwarancyjnych na wczesne działania prewencyjne, czy też transfer depozytów w znacznie szerszym zakresie niż zaproponowała Komisja Europejska.

transparentności oraz uproszczenie zasad ich funkcjonowania. Zaproponowane zmiany mają różnorodny charakter. Należałoby jednak wyważyć, czy koszty wprowadzania niektórych z nich nie przewyższą korzyści. Według prognoz Komisji Europejskiej, wpłaty instytucji kredytowych na systemy gwarantowania depozytów przyczynią się do zmniejszenia rocznych zysków banków o około 2,5%. Głosem krytyki zostały poddane zapisy dotyczące spłaty depozytów w ciągu 7 dni roboczych, uznając je nie tylko za mało realne ale również generujące wysokie koszty po stronie instytucji kredytowych. Proces wypłat jest bowiem działaniem złożonym (dotyczy z reguły dużej grupy klientów, depozytów wyrażonych w różnych walutach i wysokich kwot). Aby uniknąć pomyłek i nie narazić się na podważenie zaufania ze strony klientów, banki będą musiały definiować odpowiednie profile klientów, a to z kolei wymagać będzie nakładów na zwiększenie liczby pracowników i modernizację systemów informatycznych. Należy przypuszczać, że ciężar tych strat i nakładów zostanie przerzucony na konsumentów usług finansowych. Poddano również w wątpliwość wprowadzenie obowiązku wzajemnych pożyczek pomiędzy systemami gwarantowania depozytów, które zdaniem krytyków mogą prowadzić do wystąpienia efektów domina i przez to prowadzić do jeszcze większych zagrożeń.

Jednak w ocenie Komisji Europejskiej korzyści wynikające z wdrożenia nowych przepisów będą zdecydowanie przeważać, ponieważ zostanie zagwarantowana większa stabilność sektora bankowego w Europie, a korzyści z tego tytułu odniosą zarówno instytucje kredytowe jak i deponenti.

Wydaje się, że tylko koordynacja na poziomie UE może doprowadzić do jednolitego systemu ochrony wszystkich deponentów, i tym samym wyeliminować konieczność dokonywania wyboru pomiędzy różnymi systemami gwarancji w poszczególnych krajach. Nasuwa się tylko pytanie czy zaproponowany sposób i narzędzia są właściwie dobrane i czy przyniosą oczekiwany efekt.

Priorytetem zaczyna też być potrzeba ustanowienia unii bankowej, której jednym z najważniejszych elementów, obok wspólnego, silnego unijnego organu nadzoru nad bankami, byłby jednolity system gwarantowania depozytów, chroniący deponentów w całej UE. Zdaniem premiera Włoch Mario Monti wzmocniona unia bankowa dawałaby skuteczniejsze środki finansowego stabilizowania strefy euro [cyt. za „Gazeta Wyborcza” z 23 czerwca 2012 r.].

## Literatura

1. Capiga M., Gradoń W., Szustak G. (2010), *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa.
2. Daniluk D. (1995), *Regulacje Unii Europejskiej dotyczące gwarantowania depozytów*, „Prawo Bankowe”, nr 2.
3. Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów; Dz. Urz. WE L 135 z 31.05.1994.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty (tekst mający znaczenie dla EOG).
5. <http://www.iadi.org>, 16.06.2012 r.
6. Jurkowska-Zeidler A. (2008), *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
7. Litan R. (1997), *What should banks do?*, The Brooking Institution, Waszyngton.
8. *Monti: Niech pan wyluzuje, Herr Müller*, (2012), „Gazeta Wyborcza” (DGW RP) nr 145 z 23 czerwca 2012 r.
9. Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona) oraz w sprawie projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (CON/2011/12); Dziennik Urzędowy C 099, 31/03/2011 P. 0001-0007.
10. Pawłowicz L., Wierzba R. (2007), *Sieć bezpieczeństwa a integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, nr 8-9.
11. Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2010 r. zmieniający dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona].
12. Rekomendacja Komisji Europejskiej 87/63/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. dotycząca wprowadzenia we Wspólnocie systemów gwarancji depozytów; Dz. Urz. WE L 33 z 4.02.1987.
13. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2010 r. dotyczące przeglądu dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów.

14. Szczepańska O. (2005), *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, nr 1.
15. Szczepańska O. (2008), *Stabilność finansowa jako cel Banku Centralnego*, WN Scholar, Warszawa.
16. Szelaż K. (2012), *Systemy bankowe państw Unii Europejskiej*, (w:) Systemy bankowe krajów G-20, ZAPOL, Szczecin.
17. *Thematic Review on Deposit Insurance Systems, Peer Review Report*, Financial Stability Board, 8 February 2012.
18. *Unia bankowa, czyli ... co?*, (2012), „Gazeta Wyborcza” (DGW RP) nr 144 z 22 czerwca 2012 r.
19. [www.bfg.pl](http://www.bfg.pl), 17.06.2012 r.
20. [www.fdic.gov/about/history/index.html](http://www.fdic.gov/about/history/index.html), 16.06.2012 r.
21. Zdanowicz B. (2007), *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, nr 1.

## Streszczenie

Jednym z elementów sieci bezpieczeństwa finansowego są systemy gwarantowania depozytów. Pierwsze stanowisko unijne w kwestii gwarantowania depozytów zostało zawarte w rekomendacji Komisji Europejskiej 87/63/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. Rekomendacje niniejsze nie miały jednak charakteru wiążącego. Bardziej obligatoryjną formę ochrony wkładów oszczędzających oraz podwaliny zmierzające do harmonizacji rozwiązań stosowanych w systemach gwarantowania depozytów w krajach członkowskich UE zapewniła Dyrektywa 94/19/WE, zmieniona Dyrektywą 2009/14/WE. Natomiast w dniu 12 lipca 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt nowej dyrektywy, w myśl której zostanie przeprowadzona dogłębna reforma systemu gwarantowania depozytów w państwach członkowskich UE. Propozycje nowej dyrektywy dotyczą między innymi: poziomu gwarancji depozytów, zakresu gwarancji, okresu wypłaty gwarancji depozytowych, sposobu finansowania oraz wykorzystania środków finansowych.

## Słowa kluczowe

bank, depozyty, bezpieczeństwo

## Deposit insurance systems – convergence of solutions used in European Union countries (Summary)

One of elements of financial safety net are the deposit insurance systems. The first suggestions about insurance of deposits were mentioned in recommendations of the European Commission 87/63/EEC of 22 December 1986.

These recommendations were not compulsory. More strict form of protection of deposit and the base aiming to harmonize the solutions used in deposit insurance systems in the member countries of EU gave Directive 94/19/EC which was changed by Directive 94/19/EC. On 12 July 2010 European Commission introduced the project of a new directive for deep reform of deposit insurance systems. Among others it regulates: level of deposit insurance, range of insurance, period of payments of deposit insurance, the way of financing and using of financial funds.

**Keywords**

bank, deposits, financial safety