



## **Lukasz Szewczyk**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Finansów i Ubezpieczeń  
Katedra Bankowości i Rynków Finansowych  
lukasz.szewczyk@ue.katowice.pl

# **FUNKCJA POMOCOWA W PRAKTYCE WYBRANYCH SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W STREFIE EURO**

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest określenie roli, jaką we współczesnych sieciach bezpieczeństwa finansowego pełnią systemy gwarantowania depozytów, przez pryzmat ich funkcji pomocowych. Funkcja ta zyskała dziś szczególne znaczenie w kontekście zmian będących efektem utworzenia unii bankowej i Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, w którym systemy gwarantowania depozytów pełnią istotną rolę.

**Słowa kluczowe:** systemy gwarantowania depozytów, funkcja pomocowa, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, strefa euro.

## **Wprowadzenie**

Bezpieczeństwo instytucji kredytowych i ich klientów stanowi dziś wyzwanie dla podmiotów regulujących funkcjonowanie rynku finansowego. Ostatni kryzys finansowy pokazał, że prawidłowo funkcjonująca sieć bezpieczeństwa finansowego stanowi istotne ogniwo rynkowego systemu finansowego. Jej ważnym elementem są systemy gwarantowania depozytów. Pełnią w niej dwie podstawowe funkcje: przyczyniają się do ochrony deponenta i jego środków finansowych oraz wpływają stabilizująco na system finansowy. Tę drugą funkcję realizują, przede wszystkim zapobiegając masowemu wycofywaniu depozytów spowodowanemu paniką bankową.

Istotną funkcją realizowaną przez systemy gwarantowania depozytów jest funkcja pomocowa, najczęściej rozumiana jako działania zmierzające do poprawy sytuacji finansowej banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

Zakres podejmowanych działań w ramach tej funkcji jest zróżnicowany i właściwy dla poszczególnych systemów.

Celem artykułu jest określenie roli, jaką we współczesnych sieciach bezpieczeństwa finansowego pełnią systemy gwarantowania depozytów, przez pryzmat ich funkcji pomocowych. Funkcja ta zyskała dziś szczególne znaczenie w kontekście zmian będących efektem utworzenia unii bankowej i Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, w którym systemy gwarantowania depozytów pełnią istotną rolę. Analiza zostanie przeprowadzona na wybranych systemach gwarantowania depozytów z krajów będących członkami strefy euro.

Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej zostaną omówione przyczyny tworzenia systemów gwarantowania depozytów, w szczególności celowość powierzania systemom funkcji naprawczych, które obok wypłat sum gwarantowanych deponentom, stanowią istotny element działalności gwarantów depozytów. Druga część ma na celu pokazanie, jakie są podstawy realizacji funkcji pomocowej w Eurosystemie, w szczególności w kontekście zmian, jakie zaszły w momencie utworzenia unii bankowej. Uwaga zostanie tu skupiona głównie na Jednolitym Mechanizmie Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w kontekście roli systemów gwarantowania depozytów w tym mechanizmie. W części trzeciej przedstawiono, w jaki sposób w wybranych krajach członkowskich strefy euro systemy gwarantowania depozytów realizują funkcję pomocową.

## **1. Cele systemów gwarantowania depozytów**

Systemy gwarantowania depozytów jako instytucje chroniące interesy klientów nastawione są głównie na ochronę klientów nieinstytucjonalnych, choć nie zawsze wynika to z przepisów prawa. Ochrona klientów pośredników finansowych odbywa się w dwojaki sposób [Iwanicz-Drozdowska, 2008, s. 132]:

- bezpośrednio – w przypadku upadłości pośrednika finansowego uczestnik rynku otrzymuje część lub całość środków powierzonych pośrednikowi od odpowiedzialnej instytucji będącej częścią sieci bezpieczeństwa finansowego,
- pośrednio – poprzez określenie wymogów dopuszczenia pośredników finansowych na rynek, sprawowanie nadzoru nad ich działalnością oraz wspieranie procesów ich restrukturyzacji.

Podstawową przyczyną ustanawiania instytucji gwarantujących depozyty jest wymóg zapewnienia ochrony deponentowi. Jest to związane z koniecznością

reakcji na zaburzenia występujące w sektorze bankowym danego kraju i bieżące zjawiska kryzysowe. Ryzyko systemowe może wzrastać na przykład w wyniku paniki bankowej i masowego wycofywania oszczędności przez deponentów. Jeszcze inną przyczynę tworzenia instytucji gwarantujących depozyty można dostrzec, analizując doświadczenia światowe. Wielu krajom narzucono normy, do których musiały się one dostosować i utworzyć system gwarantowania depozytów. Przykładem może tu być Unia Europejska i pierwsza dyrektywa regulująca problem gwarantowania depozytów z 1994 r. Można więc zauważyć, że tworzenie systemów gwarantowania depozytów jest efektem zarówno zaburzeń w systemie bankowym i zjawisk kryzysowych, jak i zobowiązań międzynarodowych [Zdanowicz, 2007, s. 32].

Przyczyny tworzenia systemów gwarantowania depozytów oddziałują wyraźnie na ich formułę działania, zakres obowiązków oraz miejsce w sieci bezpieczeństwa finansowego. Jeśli celem istnienia systemu jest wyłącznie ochrona deponenta, wówczas charakteryzuje się on wąskim podejściem, a instytucja gwarantująca zajmuje się tylko wypłatą sum gwarantowanych (*paybox*). Jeśli celem systemu jest stabilność całego systemu finansowego, oznacza to szersze podejście do problemu gwarantowania depozytów, a jego formuła opiera się na instytucji minimalizowania ryzyka (*risk minimizer*). Jeśli z kolei za cel systemu przyjmuje się dostosowanie do norm międzynarodowych, to wówczas jego formuła może przybierać obie formy, w zależności od tych norm [Zdanowicz, 2007, s. 33].

Inne podejście do problemu funkcji systemów gwarantowania depozytów prezentuje Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów<sup>1</sup>. Wskazuje się tu na katalog modeli: od podstawowych typu *paybox* czy *paybox plus* do zaawansowanych typu *loss-minimizer* czy *risk-minimizer*. Kwestie instrumentów, które mogą być wykorzystywane przez poszczególne typy systemów, ujmowane są m.in. w opublikowanym przez Międzynarodowe Zrzeszenie Gwarantów Depozytów dokumencie pt. *Podstawowe Zasady Efektywnych Systemów Gwarantowania Depozytów*. Na zakres działań podejmowanych przez systemy w poszczególnych modelach zwraca również uwagę Rada Stabilności Finansowej<sup>2</sup>, która w opublikowanym przez siebie raporcie na temat systemów gwarantowania depozytów przedstawia funkcje realizowane przez te systemy w poszczególnych modelach. Zagadnienie to zostało zaprezentowane w tabeli 1.

<sup>1</sup> International Association of Deposit Insurers (IADI).

<sup>2</sup> Financial Stability Board (FSB).

**Tabela 1.** Podział systemów gwarantowania depozytów ze względu na pełnione funkcje

Rodzaj systemu	Funkcje
<i>Paybox</i>	Wypłata gwarantowanych depozytów
<i>Paybox plus</i>	Funkcje <i>paybox</i> i funkcje dodatkowe, np. związane z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków ( <i>resolution</i> )
<i>Loss minimizer</i>	Pełne wykorzystanie strategii w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków
<i>Risk minimizer</i>	Pełne możliwości w zakresie realizacji funkcji <i>resolution</i> i uprawnienia dotyczące nadzoru nad bankami objętymi systemem gwarantowania depozytów

Źródło: Financial Stability Board [2012, s. 4].

Modelowi *paybox* przypisano najwęższy zakres funkcji systemu, jakim jest wypłata depozytów gwarantowanych deponentom. W modelu *paybox plus*, obok wypłaty depozytów gwarantowanych, przewiduje się dodatkowe funkcje związane z przymusową restrukturyzacją i likwidacją problemowych podmiotów systemu (m.in. poprzez udzielanie wsparcia finansowego). Model *loss-minimizer* przypisuje systemowi gwarantowania depozytów aktywny udział w wyborze strategii restrukturyzacyjnej oraz doboru instrumentów do realizacji procesu przymusowej restrukturyzacji i likwidacji problemowego banku. Wreszcie model *risk-minimizer* nadaje systemowi rozległe funkcje ograniczania ryzyka w systemie bankowym, z pakietem instrumentów wczesnej interwencji oraz narzędzi przymusowej restrukturyzacji i likwidacji problemowego banku. W tym modelu system gwarantowania depozytów pełni jednocześnie funkcję *resolution* [Pruski i Szambelańczyk, 2014, s. 106].

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że szersze uprawnienia instytucji gwarancyjnej, a w szczególności możliwość udzielania pomocy bankom zagrożonym upadłością, przekładają się na niższe koszty funkcjonowania systemu gwarancyjnego w perspektywie długookresowej. Należy jednak podkreślić, że zależność ta występuje w sytuacji, gdy dany fundusz jest zobligowany do wyboru metody najmniej kosztownej, włączając w to zarówno upadłość banku, jak i wypłatę depozytów gwarantowanych [Pawlikowski, 2005a, s. 19].

W momencie powierzenia systemowi gwarantowania depozytów zadań w zakresie działalności pomocowej, należy również w sposób konsekwentny określić dostępny zakres instrumentów pomocowych. Jak pokazuje praktyka międzynarodowa, kwestię tę można rozwiązać dwojako [Pawlikowski, 2005a, s. 19]:

- określając zamknięty katalog instrumentów działalności pomocowej,
- przyjmując regułę dowolności (otwarty katalog), pozostawiając tym samym wybór konkretnych form pomocy władzom instytucji gwarantującej depozyty.

## 2. Funkcja pomocowa w Eurosystemie

Możliwość podejmowania działalności pozagwarancyjnej, w tym m.in. operacji zapobiegających upadłościom banków, nie została w żaden sposób uregulowana w dyrektywie 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów [Dyrektywa 94/19/WE]. W efekcie w okresie jej obowiązywania można było obserwować znaczące zróżnicowanie uprawnień oraz zakresu działań w poszczególnych państwach członkowskich [Pawlikowski, 2005b, s. 23]. Zakres uprawnień systemów w krajach strefy euro przedstawia tabela 2. Należy zauważyć, że w większości krajów strefy euro funkcjonuje wąski zakres działania typu *paybox*. Z kolei szeroki system, typu *risk-minimizer*, funkcjonuje w sześciu państwach strefy euro.

**Tabela 2.** Zakres działania wybranych systemów gwarantowania depozytów w strefie euro

Systemy <i>paybox</i> w strefie euro	Systemy <i>risk-minimizer</i> w strefie euro
Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy (system obowiązkowy), Portugalia, Słowacja, Słowenia	Austria, Francja, Hiszpania, Litwa, Niemcy (system dobrowolny), Włochy

Źródło: Smyk [2015, s. 14].

W związku z poszerzaniem pakietu instrumentów służących stabilizacji systemu finansowego, a także mandatu systemów gwarantowania depozytów, powstała potrzeba odpowiedniego usytuowania funkcji *resolution* w sieci bezpieczeństwa finansowego. Funkcja ta jest traktowana jako działania zmierzające do prewencji lub wczesnej interwencji w przypadku wystąpienia symptomów czy problemów zagrażających stabilnemu funkcjonowaniu instytucji kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji ważnych systemowo. Celem procedur w mechanizmie restrukturyzacji jest zapewnienie ciągłości dostępu deponentom do środków pieniężnych powierzonych bankowi przy minimalizacji obciążeń fiskalnych, a tym samym uczynienie systemu finansowego bardziej stabilnym (poprzez lepszą ochronę deponenta czy skuteczniejszy nadzór) [Pruski i Szambelańczyk, 2014, s. 114]. Należy tu podkreślić, że w strefie euro dominują systemy typu *paybox* i praktycznie nie było kraju, który miałby wdrożony mechanizm *resolution*. Skutkowało to bardzo wysokimi kosztami rozwiązywania kryzysu w czasie globalnych zawirowań. Doświadczenia wcześniejszych kryzysów finansowych oraz globalny kryzys finansowy zmusiły do podjęcia działań nadzwyczajnych. Wynikały one m.in. ze znaczenia instytucji kredytowych w światowym systemie finansowym, a przede wszystkim z koncentracji ryzyka w niektórych z nich [Pruski i Szambelańczyk, 2014, s. 115].

W nowej dyrektywie dotyczącej systemów gwarantowania depozytów, przyjętej w 2014 r. wyraźnie zaznaczono, że systemy gwarantowania depozytów oprócz pełnienia swojej podstawowej funkcji, jaką jest zabezpieczenie oszczędności deponentów, powinny również wspierać finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych [Dyrektywa 2014/49/UE]. Jako podstawę tych działań wskazuje się na tzw. dyrektywę *resolution* [Dyrektywa 2014/59/UE]. Według zapisów tej dyrektywy system gwarantowania depozytów jako organ restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien posiadać środki, które umożliwią mu podjęcie działań mających na celu właściwe przeprowadzenie restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji. W dyrektywie zaznaczono również, że system gwarantowania depozytów powinien mieć wkład w finansowanie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poprzez pokrycie strat w wysokości odpowiadającej stratom netto, jakie musiałby ponieść z tytułu wypłat na rzecz deponentów w ramach standardowego postępowania upadłościowego.

Skuteczność funkcji *resolution* w danym systemie gwarantowania zależy od posiadanych zasobów, przede wszystkim finansowych, ale również ludzkich – od pracowników o odpowiednich kompetencjach. W kontekście rozważań nad architekturą sieci bezpieczeństwa finansowego rodzi to dodatkowy problem, czy należy tworzyć nowe instytucje czy też wykorzystywać do alokacji tej funkcji istniejące już ogniwa. Aspekt racjonalizacji kosztów, efekty skali działania, czy substytucja procedur *resolution* w stosunku do wypłaty sum gwarantowanych deponentom przemawiają za wykorzystaniem zasobów systemów gwarantowania depozytów [Pruski i Szambelańczyk, 2014, s. 119].

Należy pamiętać, że bardzo istotnym kryterium wyboru wariantu *resolution* dla konkretnego banku musi być ochrona stabilności finansowej i deponentów, z uwzględnieniem kryterium najmniejszego kosztu. W takim podejściu do kwestii stabilizowania sektora bankowego i ochrony deponentów upadłość instytucji kredytowej jest traktowana jako rozwiązanie ostateczne i dopuszczalne wobec tych instytucji, które mają marginalne znaczenie dla sektora bankowego [Pruski i Szambelańczyk, 2014, s. 118].

### **3. Funkcja pomocowa w praktyce wybranych systemów gwarantowania depozytów**

Systemy gwarantowania depozytów w krajach strefy euro mają uprawnienia do realizacji działań pomocowych w różnej formie. Mandat w tym zakresie jest zróżnicowany. Hiszpański system gwarantowania depozytów posiada szero-

kie uprawnienia w zakresie działań prewencyjnych i restrukturyzacyjnych. Działania pomocowe systemu obejmują [Szymczak i Kerlin, 2014, s. 162]:

- pomoc finansową w formie subwencji, niskoprocentowanej pożyczki lub nabycia przez fundusz wybranych aktywów,
- udzielenie gwarancji instytucji zainteresowanej przejęciem zagrożonej instytucji kredytowej,
- ułatwienie fuzji zagrożonej instytucji z inną instytucją,
- wsparcie procesu zmian w zarządzaniu instytucją kredytową.

Brytyjski system gwarantowania depozytów wspiera realizowany pod kierunkiem Banku Anglii specjalny program naprawczy i likwidację instytucji kredytowych. Przedstawiciel instytucji gwarantującej depozyty zasiada w Komitecie Likwidacyjnym wraz z przedstawicielami nadzoru i banku centralnego. Instytucja gwarantująca depozyty uczestniczy w administrowaniu bankiem będącym w trakcie likwidacji, przy czym może być również zaangażowana finansowo w operację transferu rachunków prowadzonych przez likwidowany bank do innej instytucji kredytowej [Szymczak, 2010b, s. 163].

Francuski system gwarantowania depozytów realizuje funkcje pomocowe od 1999 r. Są one podejmowane na wniosek nadzoru bankowego. Występują dwa podstawowe rodzaje takich działań: obowiązkowe, narzucone przez nadzór, lub realizowane na indywidualny wniosek banku członkowskiego. Fundusz uprawniony jest do udzielania pożyczek zagrożonym instytucjom oraz nabywania od nich wierzytelności i akcji. Po otrzymaniu wniosku od nadzorca, zarząd funduszu przygotowuje raport, w którym określa warunki i zasady, na jakich opiera się wsparcie pomocowe. Po zaopiniowaniu raportu przez nadzorcę bankowego jest on ostatecznie przyjmowany przez fundusz [www 1].

## Podsumowanie

Systemy gwarantowania depozytów coraz częściej w swojej działalności skupiają się nie tylko na gwarantowaniu depozytów, ale również na realizacji funkcji pomocowej. Należy podkreślić, że w strefie euro w większości państw członkowskich mandat systemów gwarantowania depozytów ma wąski charakter, co oznacza, że skupiają się one głównie na wypłacie sum gwarantowanych deponentom. Zmiany, które zachodzą w regulacjach dotyczących rynków finansowych, w szczególności powstanie unii bankowej i Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, oraz w konwergencji rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów,

wprowadzonych nową dyrektywą, spowodowały, że systemy gwarantowania otrzymały możliwość aktywnego udziału w procedurach naprawczych w instytucjach kredytowych. Wydaje się, że ze względu na ważną rolę systemów gwarantowania depozytów w nowoczesnych sieciach bezpieczeństwa finansowego wybór ten jest trafny, a ich zaangażowanie w problemy pomocowe wzmocni stabilność systemu finansowego w poszczególnych państwach i w skali globalnej.

## Literatura

- Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- Dyrektywa 2014/49/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów.
- Dyrektywa 2014/59/UE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.
- Financial Stability Board (2012), *Thematic Review on Deposit Insurance Systems. Peer Review Report*.
- Iwanicz-Drozdowska M. (2008), *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Pawlikowski A. (2005a), *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, nr 2 (27).
- Pawlikowski A. (2005b), *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, „Materiały i Studia NBP”, Zeszyt nr 193.
- Pruski J., Szambelańczyk J. (2014), *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank”, nr 4 (57).
- Smyk B. (2015), *Perspektywy powstania paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Szymczak R., Kerlin J. (2014), *Informacja dotycząca zasad gwarantowania depozytów w systemie hiszpańskim*, „Bezpieczny Bank”, nr 1 (54).
- Szymczak R., *Informacja dotycząca zasad gwarantowania depozytów w systemie brytyjskim*, „Bezpieczny Bank”, nr 3 (42).
- Zdanowicz B. (2007), *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank”, nr 1 (34).
- [www 1] [https://www.bfg.pl/sites/default/files/dokumenty/40\\_francja\\_system\\_gwarantowania\\_depozytow.pdf](https://www.bfg.pl/sites/default/files/dokumenty/40_francja_system_gwarantowania_depozytow.pdf) (dostęp: 3.10.2015).



**RESOLUTION FUNCTION IN THE PRACTICE OF SELECTED DEPOSIT  
GUARANTEE SCHEMES IN THE EUROZONE**

**Summary:** The aim of this article is to define the role of deposit guarantee schemes in modern financial safety nets through their resolution functions. This function has gained particular meaning in the context of changes that are results of creating banking union and Single Resolution Mechanism, in which deposit guarantee schemes play a very important role.

**Keywords:** deposit guarantee schemes, resolution, Eurozone.