

Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów.

Analiza różnych wariantów rozwiązań

Adam Pawlikowski

Wprowadzenie

System gwarantowania depozytów jako element *safety net*

W większości krajów banki są najważniejszymi podmiotami systemu finansowego funkcjonującymi jako pośrednicy pomiędzy deponentami a kredytobiorcami. Jednak działalność banków i innych instytucji finansowych z natury narażona jest na różnego rodzaju ryzyko. Z tego względu we wszystkich krajach tworzy się zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją, czyli tzw. **siatkę bezpieczeństwa** (ang. ***safety net***).

Podmiotami tradycyjnie zaliczanymi do sfery *safety net* są: banki centralne (funkcjonujące jako pożyczkodawca ostatniej instancji – ang. *lender-of-last-resort*), instytucje nadzoru nad systemem finansowym oraz systemy gwarantowania depozytów¹. Niewątpliwie uczestnikiem *safety net* jest również rząd, będący dysponentem funduszy publicznych, określany czasami mianem „właściciela ostatniej instancji”. Zazwyczaj jednak zaangażowanie rządu nie przyjmuje postaci sformalizowa-

nej. Siatka bezpieczeństwa rozumiana w szerszym ujęciu obejmuje ponadto procedury prawa upadłościowego, systemy płatnicze, kapitałowe fundusze emerytalne, kasy budowlane oraz systemy gwarancyjne obejmujące przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe i podmioty rynku kapitałowego.

Regulacje i instytucje służące ochronie depozytów bankowych, niezależnie od tego, czy mają sformalizowany charakter, czy nie, stanowią istotny element systemu *safety net*. Nie mogą one więc działać w oderwaniu od pozostałych elementów siatki bezpieczeństwa. Aby cała konstrukcja *safety net*, chroniąca system finansowy przed destabilizacją, funkcjonowała efektywnie:

- Należy właściwie zaprojektować ją jako spójny system składający się z silnych elementów właściwie ze sobą połączonych, ale z wyraźnym rozgraniczeniem ich praw i obowiązków. Siatka bezpieczeństwa stanowi system, zatem słabość jednego ogniwa może osłabić całą konstrukcję.

- Wymagane jest współdziałanie wszystkich ogniw na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego. Na szczególną uwagę zasługuje współpraca pomiędzy funduszem gwarantowania depozytów a instytucją nadzoru bankowego, będącą źródłem informacji na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych banków – uczestników systemu gwarancyjnego.

¹ Więcej na ten temat w: O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski (2004): *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*. „Materiały i Studia”, zeszyt 173, NBP.

Cel utworzenia systemów gwarantowania depozytów

Bezpośrednim uzasadnieniem i celem powołania do życia systemów gwarantowania depozytów jest **ochrona klientów banków**. Ponieważ deponenci mają dostęp jedynie do ograniczonych informacji na temat instytucji, której powierzają swoje oszczędności, napotykają problem asymetrii informacji. W praktyce bowiem pełna informacja, niezbędna do wnikliwej oceny aktualnej sytuacji finansowej banku nie jest publicznie udostępniana. Tę niedoskonałość rynku częściowo ogranicza istnienie instytucji nadzoru bankowego. Jednak w praktyce detaliczni klienci banku nie są w stanie zinterpretować danych i dokonać w pełni racjonalnej i prawidłowej oceny wiarygodności poszczególnych instytucji finansowych działających na rynku oraz porównać wszystkich oferowanych przez nie produktów.

Pośrednim uzasadnieniem istnienia systemów gwarantowania depozytów jest potrzeba **ograniczenia ryzyka systemowego** wywołanego zjawiskiem znanym pod nazwą runu na banki. Masowe wycofywanie depozytów z jednego banku może na zasadzie „efektu domina” przenieść się na inne banki, powodując zagrożenie systemowe. Deponenci są mniej skłonni do masowego wycofywania depozytów, jeśli wiedzą, że ich oszczędności są prawnie gwarantowane.

Uogólniając powyższe przesłanki powołania systemu gwarantowania depozytów, można je sprowadzić do potrzeby **umocnienia publicznego zaufania do systemu bankowego**.

Wśród innych przesłanek powołania do życia systemów gwarancyjnych wymienia się:

- wzrost skłonności do oszczędzania, a tym samym stymulowanie wzrostu gospodarczego,
- umożliwienie małym bankom konkurowanie z silnymi, nierzadko państwowymi konkurentami,
- sprecyzowanie granic odpowiedzialności rządu w przypadku upadłości banku w normalnych warunkach, tzn. przy braku zagrożenia systemowego,
- konieczność partycypowania instytucji sektora bankowego w kosztach upadłości banku.

O ile sama idea gwarantowania depozytów jest klarowna, o tyle funkcjonujące w praktyce systemy są **dość skomplikowane i znacznie zróżnicowane**. Różnice te są bardzo wyraźne nawet w obrębie systemów funkcjonujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dyrektywa unijna² nie wymaga bowiem pełnego ujednocnienia poszczególnych systemów, nakłada jedynie obowiązek harmonizacji (przykładowo w zakresie minimalnego poziomu gwarancji depozytów). W efekcie systemy gwarantowania depozytów są najbardziej niejednorodnym ogniwem siatki bezpieczeństwa. Funkcjonujące systemy gwarancyjne są dość

skomplikowanymi konstrukcjami, co sprawia, że ustawodawca tworzący lub optymalizujący funkcjonujący już system musi podjąć wiele decyzji co do jego kształtu i szczegółowych rozwiązań.

Znaczne zróżnicowanie stosowanych rozwiązań wskazuje, że nie ma i nie może być jednego, optymalnego dla wszystkich krajów, systemu gwarantowania depozytów. Co więcej, wytyczne dotyczące kształtu systemu gwarantowania depozytów publikowane przez instytucje światowe (m.in. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Forum Stabilności Finansowej funkcjonujące przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych), a także uznane autorytety w tej dziedzinie (m.in. G. Garcia, A. Demirgüç-Kunt, E.J. Kane) prezentują nierzadko odmienne wnioski. Niewątpliwie, kształt danego systemu gwarancyjnego powinien uwzględniać wewnętrzne uwarunkowania danego państwa, a nade wszystko charakter lokalnego sektora bankowego.

Celem artykułu jest wskazanie i omówienie głównych elementów konstrukcji systemu gwarantowania depozytów, a także zaprezentowanie zalet i wad poszczególnych wariantów rozwiązań.

Negatywne efekty istnienia systemów gwarancyjnych

Istnienie systemu gwarantowania depozytów jako dodatkowej instytucji chroniącej system finansowy przed destabilizacją oprócz oczywistych korzyści łączy się również z pewnym kosztem. Instytucje *safety net* porównywane są czasami z siecią bezpieczeństwa rozciąganą w cyrku, aby zabezpieczyć akrobatów przed najcięższymi następstwami błędów w ich sztuce. Jednocześnie świadomość zainstalowania tej siatki zachęca artystów cyrkowych do prezentowania bardziej ryzykownych sztuczek cyrkowych³.

W przypadku instytucji finansowych *safety net* prowadzi do osłabienia dyscypliny rynkowej, zwiększając prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska „**pokusy nadużycia**” (ang. *moral hazard*). Banki, mając świadomość potencjalnej ochrony ze strony instytucji tworzących *safety net*, mogą podejmować decyzje maksymalizujące ich korzyści, często związane z większym ryzykiem.

Konstruując system gwarantowania depozytów, należy mieć świadomość istnienia swoistego *trade-off* pomiędzy zapewnieniem stabilności systemu finansowego a negatywnymi konsekwencjami systemu w postaci „pokusy nadużycia”. Dlatego też system gwarancyjny powinien uwzględniać odpowiednie proporcje pomiędzy protekcją i regulacjami a dyscypliną rynkową. Ponadto, odpowiednie zasady konstrukcji systemów gwarancyjnych (omówione w arty-

² Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes.

³ E.J. Kane (2000): *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*. Boston College.

kule) pozwalają na ograniczenie zjawiska pokusy nadużycia do minimum.

Negatywną konsekwencję funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów stanowią również obciążenia finansowe ponoszone najczęściej przez sektor bankowy. Ustalając wysokość opłat wnoszonych przez banki na rzecz systemu gwarancyjnego, należy uwzględnić z jednej strony jego pozytywny wpływ na bezpieczeństwo systemu finansowego, z drugiej zaś negatywne aspekty związane ze wzrostem kosztów funkcjonowania sektora bankowego.

Charakter instytucji gwarancyjnej

Systemy sformalizowane i niesformalizowane

Dokonując przeglądu systemów gwarantowania depozytów w układzie międzynarodowym, nie sposób nie dostrzec różnic w podejściu władz do kwestii ich uregulowania prawnego. Istnieje w tej mierze kilka rozwiązań. G. Garcia (2000) prezentuje **6 możliwych do zastosowania strategii regulacyjnych** w zakresie gwarantowania depozytów:

1) brak jakiegokolwiek formy ochrony depozytów (m.in. w Nowej Zelandii),

2) uprzywilejowanie prawne deponentów w stosunku do innych wierzycieli upadłego banku (m.in. w Hongkongu),

3) niejasność co do istnienia jakiegokolwiek formy ochrony depozytów wynikająca z braku stosownych deklaracji władz oraz doświadczeń w tym zakresie,

4) system gwarancyjny określany mianem *implicit* – brak sformalizowanego systemu gwarancyjnego przy jednoczesnym domniemaniu, że w momencie zagrożenia systemowego instytucje publiczne podejmą działania doraźne,

5) system gwarancyjny określany mianem *explicit* z ograniczonym limitem gwarancyjnym – system gwarancyjny o sformalizowanym charakterze, mający z góry określone procedury działania, zorganizowany najczęściej w postaci instytucji gwarancyjnej,

6) system gwarancyjny określany mianem *explicit* z nieograniczonym limitem gwarancyjnym (ang. *blanket guarantees*) – jest on często wprowadzany w życie w odpowiedzi na kryzys finansowy w danym kraju (m.in. Turcja w 1994 r., Japonia w 1996 r., Korea Południowa w 1997 r.)⁴.

Praktyka międzynarodowa wskazuje, że najczęściej stosowane są rozwiązania wskazane w pkt. 4 i 5, a więc systemy gwarancyjne typu *implicit* oraz *explicit* z ograniczonym limitem gwarancyjnym. Stanowią one

zdecydowaną większość funkcjonujących obecnie systemów gwarantowania depozytów.

Te dwa przypadki są też najczęściej przedmiotem rozważań teoretyków w literaturze przedmiotu. Jednak odpowiedź na pytanie: czy system gwarantowania depozytów powinien mieć sformalizowany, czy niesformalizowany charakter, nie jest jednoznaczna.

Wytyczne dotyczące systemu gwarantowania depozytów publikowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (G. Garcia, 2000) oraz Forum Stabilności Finansowej (2001) preferują rozwiązania sformalizowane. Za ich wprowadzeniem przemawiają m.in.: klarowne określenie zobowiązań władz wobec deponentów upadłych banków, ograniczenie uznaniowości w procesie decyzyjnym oraz kwestie wiarygodności systemu.

A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache (2000) po zbadaniu kryzysów, które zdarzyły się w grupie 61 krajów w latach 1980-1997 stwierdziły natomiast, że sformalizowane systemy gwarantowania depozytów są szkodliwe dla stabilności systemu finansowego, powodując większe prawdopodobieństwo kryzysu niż w przypadku krajów z niesformalizowanym systemem gwarancyjnym. Zależność ta jest szczególnie silna w krajach ze słabo rozwiniętą infrastrukturą instytucjonalną i prawną, wysoką korupcją i niewydolną administracją. Podobnego zdania jest również E.J. Kane (2000), który twierdzi, że systemy gwarantowania depozytów typu *explicit* osłabiają stabilność systemu finansowego szczególnie w krajach mających słabe otoczenie w zakresie *corporate governance*, kultury informacyjnej oraz norm etycznych. Ponadto, systemy niesformalizowane, realizując zasadę określaną mianem „konstruktywnej niejednoznaczności” (ang. *constructive ambiguity*), ograniczają zjawisko „pokusy nadużycia”.

W praktyce, sformalizowane systemy gwarantowania depozytów dominują w państwach z wyższym wskaźnikiem PKB *per capita*, niższym stopniem koncentracji sektora bankowego, niezależnym bankiem centralnym, silniejszym systemem prawnym i większymi swobodami ekonomicznymi i informacyjnymi⁵.

W krajach, które wprowadziły sformalizowany system gwarantowania depozytów, istnieją różnice w zakresie rozwiązań instytucjonalnych. Występują tu dwa warianty rozwiązań:

– zarządzanie systemem gwarantowania depozytów może zostać powierzone odrębnej, wyspecjalizowanej instytucji, czyli funduszowi gwarantowania depozytów;

– system gwarancyjny może być prowadzony przez wcześniej istniejącą instytucję – najczęściej jest to bank centralny (np. w Holandii i Irlandii) lub instytucja nadzorująca sektor bankowy (np. w Turcji).

⁴ Pełne gwarancje wprowadzane były w życie również w krajach, w których nie istniał wcześniej sformalizowany system gwarantowania depozytów (m.in. Szwecja – 1992 r., Tajlandia – 1997 r., Malesja – 1998 r., Indonezja – 1998 r.).

⁵ E.J. Kane (2000): *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*. Boston College.

Zaletą pierwszego z powyższych rozwiązań jest łatwiejszy rozdział kompetencji w ramach *safety net* w myśl zasady „*Good fences make good neighbours*”. Na korzyść drugiego wariantu przemawia łatwiejsza wymiana informacji oraz lepszy dostęp do wyspecjalizowanej kadry. W efekcie, fundusze gwarancyjne rzadziej powoływane są w mniejszych i uboższych krajach z deficytem wykwalifikowanych pracowników.

Czas powstania

Fundusze gwarantowania depozytów, w porównaniu z pozostałymi elementami siatki bezpieczeństwa, mają stosunkowo krótki rodowód. Pierwszy na świecie fundusz gwarancyjny – *Federal Deposit Insurance Corporation* – został utworzony w 1934 r. w Stanach Zjednoczonych w odpowiedzi na kryzys bankowy, w czasie którego zjawisko runu na banki dodatkowo pogłębiało istniejący kryzys. Zasadniczym celem powołania do życia pierwszego systemu gwarancyjnego było zatem powstrzymanie runu na banki, a nie ochrona deponentów.

Następne, po amerykańskim, systemy gwarantowania depozytów powstały dopiero w latach 60.⁶ Jednak ich dynamiczny rozwój nastąpił dopiero w latach 70., w szczególności w latach 80., kiedy systemy gwarancyjne były tworzone w państwach OECD. W państwach transformacji i w krajach *emerging markets* sformalizowane systemy gwarantowania depozytów powstały natomiast dopiero w latach 90. W efekcie 75% sformalizowanych systemów gwarancyjnych powstało w ciągu dwudziestu ostatnich lat. Lata 90. przyniosły ponadto falę nowelizacji systemów gwarancyjnych państw Wspólnot Europejskich w związku z wejściem w życie *dyrektywy Unii Europejskiej 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów*.

Jeszcze do niedawna systemy typu *implicit* funkcjonowały w wielu słabo rozwiniętych krajach, ale

⁶ Jednym z pierwszych państw, w których utworzono sformalizowany system gwarancyjny, jest Mikronezja (1963 r.).

obecnie w coraz większej liczbie państw wprowadzane są systemy gwarancyjne typu *explicit*. Obecnie, w 83 państwach świata funkcjonują sformalizowane systemy gwarantowania depozytów – 41 z nich przypada na państwa europejskie, 17 systemów funkcjonuje w obu Amerykach, 11 w państwach azjatyckich, 10 w Afryce i 4 na Bliskim Wschodzie.

Systemy gwarancyjne, w zależności od okoliczności, w jakich zdecydowano się na ich utworzenie, można podzielić na cztery następujące grupy, tj. systemy:

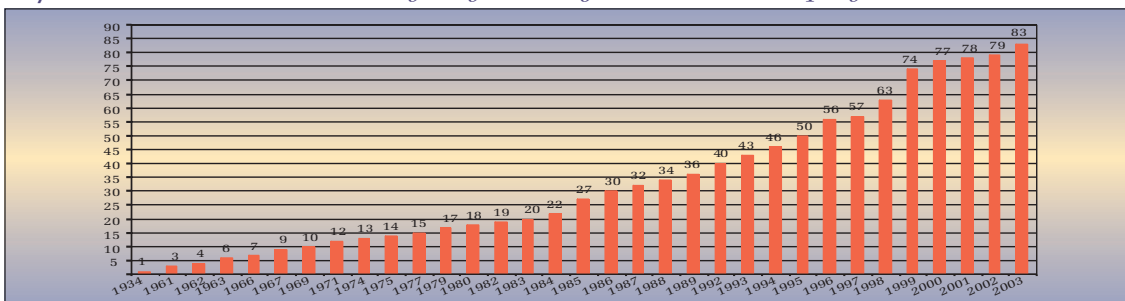
- utworzone w czasie trwania kryzysu finansowego (m. in. USA),
- powołane do życia w następstwie kryzysu i (lub) przeprowadzonej restrukturyzacji sektora bankowego (w takich okolicznościach powstało większość z funkcjonujących obecnie systemów gwarantowania depozytów),
- utworzone w warunkach wolnych od kryzysu finansowego (m.in. Kanada, niektóre państwa zachodnioeuropejskie),
- powołane do życia dopiero po przeprowadzeniu liberalizacji systemu gospodarczego i bankowego (m.in. kraje transformacji).

G. Garcia (2000) wskazuje, że utworzenie systemu gwarantowania depozytów na zbyt wczesnym etapie rozwoju systemu finansowego jest niekorzystne. Powołanie systemu gwarancyjnego w warunkach słabego sektora bankowego może doprowadzić do wysokich wydatków systemu w związku z licznymi przypadkami upadłości banków i w efekcie do niewypłacalności całego systemu.

Sposób utworzenia

Podstawowym elementem różnicującym systemy gwarantowania depozytów, i w sposób oczywisty wpływającym na jego pozostałe uwarunkowania, jest tryb utworzenia instytucji gwarancyjnej. Banki centralne i instytucje nadzorujące system finansowy zawsze są podmiotami publicznymi, natomiast reguła ta nie odnosi się do funduszy gwarantowania depozytów.

Wykres 1 Liczba sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów



Źródło: E.J. Kane (2004): *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*, Boston College.

Tabela 1 Państwa, które wprowadziły sformalizowany system gwarantowania depozytów

Afryka (10)	Azja (11)	Europa (41)		Bliski Wschód (4)	Ameryka (17)
Czad	Bangladesz	Albania	Łotwa	Bahrajn	Argentyna
Gabon	Filipiny	Austria	Macedonia	Jordania	Bahama
Gwinea Równikowa	Indie	Belgia	Malta	Liban	Boliwia
Kamerun	Japonia	Bośnia i Hercegowina	Niemcy	Oman	Brazylia
Kenia	Kazachstan	Bułgaria	Norwegia		Chile
Kongo	Korea Płd.	Chorwacja	Polska		Dominikana
Nigeria	Mikronezja	Cypr	Portugalia		Ekwador
Republika Środkowej Afryki	Sri Lanka	Czechy	Rosja		Jamaika
Tanzania	Tajwan	Dania	Rumunia		Kanada
Uganda	Wietnam	Estonia	Serbia i Czarnogóra		Kolumbia
	Wyspy Marszala	Finlandia	Słowacja		Meksyk
		Francja	Słowenia		Paragwaj
		Gibraltar	Szwajcaria		Peru
		Grecja	Szwecja		Salwador
		Hiszpania	Turcja		Trynidad i Tobago
		Holandia	Ukraina		USA
		Irlandia	Węgry		Wenezuela
		Islandia	Wielka Brytania		
		Lichtenstein	Włochy		
		Litwa	Wyspa Man		
		Luksemburg			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.J. Kane (2004): *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*. Boston College.

Analizując genezy poszczególnych systemów gwarantowania depozytów, można wyróżnić:

- Systemy mające charakter instytucji publicznej – powołane **drogą administracyjną** przez władze publiczne danego państwa. W ten sposób powstała większość obecnie działających funduszy gwarancyjnych.
- Systemy mające charakter instytucji prywatnej – utworzone **w drodze umowy** przez same instytucje kredytowe. W ten sposób powołano do życia m.in. jeden z podsystemów niemieckich, utworzony w 1966 r. przez banki prywatne zrzeszone w Związku Banków Niemieckich, czy fundusz gwarancyjny w Luksemburgu powstały w 1989 r. jako prywatne konsorcjum.

Administracja

Okoliczności powołania do życia systemu gwarancyjnego mają zazwyczaj wpływ na sposób administrowania nim. Biorąc pod uwagę sposób powoływania władz, administracja instytucji gwarancyjnej może być:

- **Publiczna** – gdy we władzach funduszu zasiadają wyłącznie przedstawiciele władz publicznych, tj. banku centralnego, nadzoru bankowego czy ministerstwa finansów. Publiczną administrację mają m.in. fundusz holenderski (system prowadzony jest przez jeden z departamentów banku centralnego) i fundusz brytyjski (członkowie zarządu mianowani są przez instytucję nadzorczą *FSA – the Financial Services Authority*).
- **Prywatna** – gdy systemem kierują wyłącznie reprezentanci banków. Taka sytuacja występuje m.in. w systemie fińskim (w zarządzie funduszu zasiadają jedynie przedstawiciele banków należących do systemu) i niemieckim (jednym z podsystemów zarządza, powo-

łana w tym celu przez banki, prywatna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością);

- **Publiczno-prywatna** (wspólna) – gdy we władzach funduszu zasiadają przedstawiciele zarówno banków, jak i władz publicznych. Administracja o charakterze mieszanym może występować zarówno w funduszach gwarancyjnych o charakterze publicznym, jak i prywatnym. Przykładowo, belgijska instytucja gwarancyjna ma charakter korporacji publicznej z mieszaną administracją – kieruje nią zarząd złożony z przewodniczącego i 11 członków: 5 mianowanych przez króla, 4 reprezentujących instytucje kredytowe, a 2 – instytucje finansowe. Duński fundusz jest natomiast prywatną, niezależną instytucją. W skład jego zarządu, powoływanego przez ministra gospodarki, wchodzi eksperci, a także przedstawiciele banków.

Na świecie dominuje obecnie model publiczny i publiczno-prywatny, gdyż udział władz publicznych w administrowaniu systemami gwarancyjnymi stwarza wiele korzyści w porównaniu z wyłącznie prywatną administracją. Systemy takie mają przewagę w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze systemowym, bowiem mogą mieć łatwiejszy dostęp do pomocy finansowej ze źródeł publicznych. W przypadku udziału reprezentantów władz publicznych w zarządzaniu systemem gwarancyjnym ułatwiona jest ponadto wymiana informacji dotyczącej sektora bankowego pomiędzy zarządem funduszu gwarancyjnego, bankiem centralnym i instytucją nadzoru bankowego.

Z kolei systemy gwarantowania mające prywatną administrację zazwyczaj wprowadzono w państwach charakteryzujących się stosunkowo silnym sektorem bankowym, gdyż w takim układzie banki ponoszą większe wydatki związane z funkcjonowaniem syste-

mu. Systemy takie lepiej sprawdzają się w razie sporadycznych upadłości w systemie bankowym, jednak mogą okazać się niewypłacalne w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze systemowym. Udział przedstawicieli sektora bankowego w zarządzaniu systemem gwarancyjnym niewątpliwie wzmacnia dyscyplinę rynkową i wywiera presję przeciwko nakładaniu zbyt wysokich opłat na banki uczestniczące w systemie. Ponadto A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache (2000) po przeprowadzeniu badań kryzysów, które zdarzyły się w grupie 61 krajów w latach 1980-1997, stwierdziły, że administracja prywatna systemu gwarancyjnego zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu.

Zakres uprawnień instytucji gwarancyjnej

Systemy typu *paybox* i *risk minimizer*

Funkcjonujące w różnych państwach systemy gwarantowania depozytów są znacznie zróżnicowane pod względem uprawnień oraz rodzajów działań przez nie podejmowanych. Stosując międzynarodową terminologię, systemy te można podzielić na dwie kategorie:

- **paybox** – ich uprawnienia ograniczają się jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji kredytowej; na takich zasadach funkcjonuje m.in. brytyjski *The Financial Services Compensation Scheme*;

- **risk minimizer** – instytucja ma szerokie uprawnienia, łącznie z możliwością udzielania pomocy finansowej zapobiegającej upadłości banku. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że poszczególne systemy znacznie różnią się stosowanymi instrumentami pomocy. Podobne są jednak przesłanki wyboru instrumentów działania – dokonywany jest on zazwyczaj zgodnie z zasadą najniższego kosztu. Do tej kategorii można zaliczyć m.in. amerykańską *Federal Deposit Insurance Corporation*.

Spośród sformalizowanych systemów gwarancyjnych funkcjonujących w różnych państwach liczba systemów ograniczających się jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości banku jest zbliżona do systemów mających szerszy zakres uprawnień. W układzie geograficznym systemy typu *paybox* dominują w państwach europejskich, natomiast *risk minimizer* w państwach azjatyckich i amerykańskich⁷.

Zakres kompetencji poszczególnych systemów gwarancyjnych może się zmieniać. Historia wskazuje, że zmiany idą raczej w kierunku zwiększenia uprawnień instytucji gwarantującej depozyty. Przykładem

może być Francja, gdzie w 1999 r. systemowi gwarantowania, funkcjonującemu uprzednio jako *paybox*, przyznano dosyć szerokie uprawnienia interwencyjne, bez ograniczeń co do stosowanych instrumentów pomocy. Nigdy nie zaobserwowano natomiast przypadku zmniejszenia uprawnień i prawdopodobnie żaden system gwarantowania depozytów nie rozważył obecnie takiej ewentualności.

Porównując systemy gwarancyjne działające jako *paybox* z systemami typu *risk minimizer* należy stwierdzić, że szersze uprawnienia instytucji gwarancyjnej, w szczególności możliwość udzielania pomocy bankom znajdującym się w sytuacji zagrożenia, przekładają się zazwyczaj na niższe koszty funkcjonowania danego systemu gwarantowania w ujęciu długookresowym. Należy jednak zaznaczyć, że zależność taka występuje w sytuacji, gdy dany fundusz jest zobligowany do wyboru metody najmniej kosztownej (biorąc pod uwagę również upadłość banku i wypłatę gwarantowanych depozytów). Zakres uprawnień systemu ma natomiast bezpośredni wpływ na liczbę osób zatrudnionych w instytucji gwarancyjnej. Pod tym względem fundusze gwarantowania depozytów są silnie zróżnicowane – szwedzki system typu *paybox* w warunkach normalnych zatrudnia dwie osoby, natomiast koreańska *Korea Deposit Insurance Corporation*, działająca jako *risk minimizer*, około ośmiuset pracowników.

Działania pomocowe

Systemy gwarantowania depozytów uprawnione do prowadzenia działań interwencyjnych znacznie różnią się zakresem przewidzianych form pomocy zagrożonym bankom. Co więcej, nawet praktyka wyznaczania sposobów interwencji finansowej nie jest ujednolicona. W niektórych systemach, podobnie jak w przypadku polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zastosowano ich zamknięty katalog. W innych ustawodawca przyjął regułę dowolności, zakładając, że za wybór konkretnych form pomocy odpowiadają władze instytucji gwarancyjnej (np. we francuskim i włoskim funduszu gwarancyjnym).

Fundusze gwarancyjne mogą współdziałać z instytucjami nadzorczymi lub samodzielnie prowadzić działalność pomocową wobec zagrożonych banków. Działania naprawcze przyjmują najczęściej jedną z następujących form⁸:

- Bezpośrednie **dokapitalizowanie** banku mającego problemy poprzez zwiększenie jego kapitału akcyjnego.
- Organizacja procesu restrukturyzacji banku w postaci **fuzji lub przejęcia** (ang. *merger & acquisition*) zagrożonego banku przez zdrowy podmiot. Ta forma często wymaga udzielenia bankowi przejmującemu pomocy finansowej na przejęcie zagrożonego banku.

⁷ G. Garcia (2000): *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.

⁸ Więcej na ten temat w: T. Obal, H. Polijaniuk (2003): *Doświadczenia zagranicznych instytucji gwarancyjnych w zakresie wspierania procesów restrukturyzacji banków*. „Bezpieczny Bank” nr 1 (20).

- **Wejście kapitałowe**, czyli przejęcie większościowych udziałów w zagrożonej instytucji, zmiana dotychczasowego kierownictwa banku, przeprowadzenie działań restrukturyzacyjnych z myślą o przyszłym sprywatyzowaniu podmiotu.

- Utworzenie **banku pomostowego** (ang. *bridge bank*), czyli likwidacja banku problemowego i utworzeniu w jego miejsce nowego podmiotu, który przejmuje wybrane aktywa oraz pasywa banku-bankruta i w okresie przejściowym – przed przejęciem czy sprzedażą – kontynuuje działalność bankową. Metoda ta zapobiega dalszemu pogarszaniu się sytuacji banku, zapewnia władzom więcej czasu na poszukiwanie finalnego rozwiązania, a potencjalnemu podmiotowi przejmującemu daje możliwość lepszego sprawdzenia jakości aktywów banku.

Transakcja zakupu i przejęcia (ang. *purchase & assumption*), czyli przejęcie przez bank w dobrej kondycji lub grupę inwestorów niektórych lub wszystkich zobowiązań oraz niektórych lub wszystkich aktywów zagrożonego banku. Aktywa wykupione przez przejmującego obejmują zazwyczaj niezagrożone kredyty i inne inwestycje o dobrej jakości. Aktywa niesprzedane podmiotowi przejmującemu są przekazywane do dyspozycji syndyka. Podmiot przejmujący musi mieć odpowiednie zasoby, aby dokonać przejęcia i pokrycia kosztów nowego banku oraz dysponować wykwalifikowaną kadrą menedżerską.

- Udzielenie **pomocy finansowej** dla działającego banku (ang. *open bank assistance*) najczęściej w formie pożyczki na realizację programu naprawczego.

- Występowanie w roli **honest broker**, czyli stworzenie korzystnych warunków dla rynkowych sposobów rozwiązania kryzysu w banku w formie fuzji, przejęcia lub nabycia jego aktywów.

Inne formy pomocy zagrożonym bankom stosowane przez systemy gwarantowania depozytów mogą obejmować m.in.:

- udzielanie pożyczek podporządkowanych (np. w Hiszpanii, Meksyku i na Węgrzech),
- pomoc w zakresie usprawnienia procesu zarządzania (np. w Hiszpanii),
- udzielanie gwarancji instytucji zagrożonej (np. w Polsce) lub podmiotowi nabywającemu zagrożony bank (np. w Hiszpanii),
- nabywanie wierzycielności (np. we Francji),
- przejęcie zobowiązań (np. w Japonii, Meksyku i USA),
- pokrycie ewentualnych strat (np. w Japonii);
- nabywanie niskiej jakości aktywów będących w bilansie wspieranej instytucji (np. w Hiszpanii).

Niezależnie jednak od sposobu określenia form pomocy (zamknięty katalog lub reguła dowolności) władze funduszu najczęściej zobowiązane są do wybrania konkretnej metody zgodnie z **zasadą najmniejszego kosztu**.

Warto dodać w tym miejscu, że niektóre systemy gwarantowania depozytów (np. duński) mają upraw-

nienia do przeprowadzania likwidacji banku po ogłoszeniu jego upadłości.

Zakres gwarantowania

Dokonując przeglądu funduszy gwarantowania depozytów w układzie międzynarodowym, trudno nie dostrzec znacznych różnic w zakresie gwarantowania. Zakres ten oferowany przez dany system gwarancyjny obejmuje cztery zasadnicze kwestie:

- podmiotowy zakres gwarantowania, czyli rodzaje instytucji finansowych, które są zobowiązane i (lub) uprawnione do uczestnictwa w systemie gwarancyjnym,
- przedmiotowy zakres gwarantowania, czyli kategorie instrumentów finansowych objęte gwarancjami,
- limity oferowanych gwarancji,
- ewentualne zastosowanie koasekuracji.

Instytucje objęte systemem gwarantowania

Uczestnictwo instytucji kredytowych w systemie gwarantowania może być określone jako **dobrowolne** bądź **obowiązkowe**. W zdecydowanej większości sformalizowanych systemów gwarancyjnych przynależność banków ma charakter obligatoryjny. Znaczący wyjątek stanowi Szwajcaria. W niektórych państwach (np. w Niemczech) funkcjonują dwa podsystemy: obowiązkowy i dodatkowo dobrowolny, oferujący znacznie wyższe gwarancje.

Panuje powszechne przekonanie, że uczestnictwo w systemie gwarantowania depozytów powinno mieć charakter obligatoryjny dla wszystkich banków, w tym również banków państwowych. Za obowiązkowym uczestnictwem w systemie gwarancyjnym przemawia głównie to, że służy ono wyeliminowaniu zjawiska **selekcji negatywnej** (ang. *adverse selection*) polegającej na przystępowaniu do systemu jedynie słabszych instytucji, podczas gdy banki silniejsze pozostają poza systemem gwarancyjnym⁹. Zakres podmiotowy systemu gwarantowania depozytów powinien być zatem możliwie szeroki, aby koszty systemu mogły być rozkładane na jak największą liczbę instytucji, a cały system był finansowo wydolny. Mimo że obligatoryjne uczestnictwo powoduje subsydiowanie pośrednie (ang. *cross subsidizing*) banków słabszych przez silniejsze, jednak wszystkie instytucje uczestniczące w systemie gwarancyjnym odnoszą korzyści w postaci bardziej stabilnego sektora bankowego i usunięcia groźby runu na banki.

Różny bywa też krąg instytucji objętych systemem gwarancyjnym. Najczęściej obowiązek przystąpienia

⁹ Zjawisko selekcji negatywnej może występować w dobrowolnych systemach gwarancyjnych, w których wysokość opłat wnoszonych przez banki nie uwzględnia ponoszonego przez nie ryzyka.

do systemu spoczywa na wszystkich podmiotach uprawnionych do przyjmowania depozytów. Czasami podstawowym systemem gwarantowania nie są objęte pewne kategorie instytucji kredytowych (np. portugalskie banki rolne czy polskie SKOK-i), na potrzeby których tworzone są niezależne podsystemy. Niektóre systemy gwarancyjne składają się z kilku odrębnych funduszy utworzonych dla różnych kategorii podmiotów (przykładowo w Hiszpanii działają trzy fundusze obejmujące, odpowiednio, instytucje bankowe, kasy oszczędnościowe i spółdzielnie kredytowe). W innych krajach (np. w Belgii) funkcjonuje jedna instytucja gwarancyjna dla deponentów i inwestorów, a przynależność do systemu ma charakter obligatoryjny dla wszystkich instytucji kredytowych i finansowych.

W związku z postępującą integracją rynków finansowych oraz rosnącym znaczeniem transgranicznej działalności podmiotów finansowych duże znaczenie dla systemów gwarantowania depozytów mają regulacje dotyczące **oddziałów banków krajowych działających za granicą** oraz **oddziałów banków zagranicznych funkcjonujących w danym kraju**. Systemy gwarancyjne zazwyczaj wymagają partycypacji również oddziałów i filii banków zagranicznych funkcjonujących na terenie danego państwa, natomiast najczęściej nie obejmują one oddziałów banków krajowych działających za granicą. Różnice te nie występują w krajach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie omawiana kwestia została ujednolicona przepisami dyrektywy 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów. Zgodnie z jej wytycznymi, system gwarantowania działający w danym kraju UE obejmuje również zagraniczne oddziały instytucji kredytowych funkcjonujące w innym kraju unijnym. Oddziały banków z krajów UE działające w innym kraju członkowskim mogą natomiast uzupełnić zakres bądź limit gwarancyjny (ang. *topping-up*) w lokalnym systemie gwarancyjnym na zasadzie dobrowolności. Z kolei oddziały banków z krajów nie należących do UE są zobowiązane przystąpić do niego, gdy ich rodzimy system oferuje niższe gwarancje.

Warto zaznaczyć, że niektóre systemy (m.in. francuski, hiszpański, szwedzki i niemiecki) przewidują **możliwość wykluczenia** danej instytucji z systemu gwarantowania z powodu niewypełniania nałożonych na nią obowiązków.

Przedmiotowy zakres gwarantowania

Różnice pomiędzy systemami gwarancyjnymi dotyczą również przedmiotowego zakresu gwarantowania, czyli katalogu instrumentów finansowych objętych gwarancjami. Objęcie gwarancjami wszystkich kategorii de-

pozytów jest najłatwiejsze z punktu widzenia administrowania systemem gwarancyjnym oraz dodatkowo przyspiesza ewentualną wypłatę odszkodowań w przypadku upadłości banku. Rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach zawierają jednak liczne wyłączenia z zakresu gwarantowania zgodnie z przekonaniem, że system gwarancyjny powinien chronić przede wszystkim detalicznych i nieprofesjonalnych deponentów niemających możliwości fachowej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banku. W związku z powyższym **wyłączeniu z systemu gwarantowania** podlegają najczęściej wkłady:

- międzybankowe i wnoszone przez inne instytucje finansowe (są one gwarantowane tylko w niewielkiej liczbie państw – m.in. w USA i Kanadzie),
- mieszczące się pod pojęciem „funduszy własnych”,
- pochodzące z procedury prania brudnych pieniędzy,
- urzędów administracji publicznej,
- dyrektorów, menedżerów, znaczących akcjonariuszy, audytorów danego banku oraz osób z nimi spokrewnionych,
- instytucji należących do tej samej grupy kapitałowej,
- podmiotów gospodarczych w odróżnieniu od gospodarstw domowych,
- nominowane w walutach zagranicznych (są one jednak gwarantowane w większości państw¹⁰),
- złożone przez nierezydentów (rozróżnienie na depozyty rezydentów i nierezydentów jest jednak rzadko stosowane).

Przykłady zaprezentowane powyżej nie wyczerpują, oczywiście, całego katalogu wyłączeń stosowanych przez różne systemy gwarancyjne. Przykładowo, kanadyjski system nie gwarantuje wkładów o terminie przekraczającym 5 lat, z kolei na Węgrzech gwarancji nie podlegają depozyty przynoszące znacząco wyższe odsetki bądź korzyści innego typu niż porównywalne depozyty o takiej samej wielkości i terminie. Niektóre systemy nie obejmują gwarancjami depozytów anonimowych (np. system francuski).

Dyrektywa 94/19/EC kwestie przedmiotowego zakresu gwarantowania oferowanego przez poszczególne systemy gwarancyjne pozostawia do wewnętrznej decyzji państw członkowskich. Załącznik nr 1 do dyrektywy zawiera jedynie katalog instrumentów, które uznaniowo mogą zostać wyłączone z zakresu gwarantowania.

Pomimo licznych wyłączeń przedmiotowych systemy gwarantowania depozytów zazwyczaj obejmują swoimi gwarancjami ponad 90% ogólnej liczby rachunków depozytowych. Jednak z uwagi na charakter zastosowanych wyłączeń przedmiotowych, gwarancje dotyczą zaledwie 30-60% wartości ogółu depozytów zgromadzonych w sektorze bankowym¹¹. Systemy gwaran-

¹⁰ Wspominana wcześniej dyrektywa unijna nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek traktowania depozytów nominowanych w euro i walutach krajów członkowskich tak samo jak depozytów w walucie krajowej.

¹¹ G. Garcia (2000): *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.

cyjne oprócz sumy depozytu gwarantują zazwyczaj również kwotę zapadłych odsetek, najczęściej do dnia ogłoszenia upadłości banku.

Ogólnie mówiąc, im bardziej rozległy jest przedmiotowy zakres gwarantowania, tym większa podatność na zjawisko „pokusy nadużycia” wykazuje dany system gwarancyjny i zazwyczaj tym większe obciążenie stanowi dla instytucji członkowskich.

Limity gwarancji

Bardzo istotnym elementem różnicującym systemy gwarantowania depozytów są oferowane limity gwarancyjne. Zasadniczo limit gwarancji może odnosić się **do depozytu bądź deponenta**. Pierwsza z opcji budzi kontrowersje, gdyż umożliwia deponentowi rozdzielnie środków pomiędzy wiele rachunków i pozwala uzyskać w ten sposób praktycznie nieograniczone gwarancje. Dlatego też systemy gwarancyjne odchodzą od takiego rozwiązania – obecnie jest ono stosowane tylko w jednym kraju, a mianowicie w Dominikanie. W pozostałych systemach limit gwarancyjny odnosi się do sumy rachunków danego deponenta znajdujących się w jednym banku¹².

Porównując limity gwarancyjne oferowane przez poszczególne systemy gwarancyjne, należy zauważyć ich znaczne zróżnicowanie. Najwyższe limity gwarancyjne na świecie oferują z reguły systemy w najbardziej rozwiniętych krajach – przykładowo: w Norwegii (2 mln NOK = około 243.000 EUR), we Włoszech (około 103.000 EUR), w USA (100.000 USD). Z drugiej strony, limity gwarancyjne często znacznie się różnią nawet między państwami o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego (np. Norwegia – około 243.000 EUR i Holandia – 20.000 EUR). W większości państw Unii Europejskiej limit ten, zgodnie z wymaganiami wspomianej dyrektywy, ustalono na poziomie 20.000 EUR¹³. Bardzo wysokie gwarancje oferuje dobrowolny podsystem gwarantowania w Niemczech, który pokrywa depozyty do wysokości 30% funduszy własnych danego banku¹⁴.

Aby jednak porównać wysokość gwarancji oferowanych przez dany system, należy kwotę limitu gwarancyjnego odnieść do wartości kategorii ekonomicznych charakteryzujących daną gospodarkę. Taką katego-

rią może być przeciętna wartość depozytu, produkt narodowy *per capita* czy przeciętny roczny dochód rozporządzalny w danej gospodarce. Z analiz przeprowadzonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wynika, że współczynnik limitu gwarancyjnego do PKB *per capita* wykazuje znaczne zróżnicowanie w obrębie poszczególnych systemów gwarancyjnych. Średnia nieważona tego współczynnika wynosi 2,4 dla świata, przy czym jest ona najwyższa dla państw Bliskiego Wschodu (3,5), najniższa zaś w przypadku państw europejskich (1,4)¹⁵.

Z powyższych danych wynika, że w wielu państwach przyjęto relatywnie wysokie limity gwarancyjne w stosunku do ich uwarunkowań wewnętrznych. Relatywnie większa hojność systemu gwarancyjnego może oznaczać:

- większą stabilność sektora bankowego w przypadku zagrożenia o charakterze systemowym,
- wyższą konkurencyjność lokalnego sektora bankowego w stosunku do oddziałów banków zagranicznych, a także wyższą konkurencyjność depozytów w stosunku do alternatywnych form finansowania, ale również:
- osłabienie dyscypliny rynkowej oraz wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska „pokusy nadużycia” (z ustaleń MFW wynika, że wzmocnieniu dyscypliny rynkowej i uniknięciu zjawiska *moral hazard* sprzyja przyjęcie kwoty gwarantowanej w punkcie wyjścia na poziomie jedno- lub dwukrotności PKB *per capita* w danym kraju¹⁶),
- zwiększenie obciążeń ponoszonych przez sektor bankowy w związku z koniecznością wypłaty wyższych odszkodowań.

Przyjęcie zbyt niskiego limitu gwarancyjnego może okazać się niewystarczające, aby powstrzymać run na banki w sytuacji kryzysowej. Może również obniżyć konkurencyjność krajowego sektora bankowego względem banków zagranicznych. Dlatego ustalając wysokość limitu gwarancyjnego, należy wziąć pod uwagę powyższe aspekty.

Historia bankowości wskazuje, że systemy gwarantowania depozytów mogą przejściowo odchodzić od stosowania limitów gwarancyjnych na rzecz pełnych gwarancji (ang. *blanket guarantees*). Takie rozwiązanie często jest wprowadzane w celu powstrzymania kryzysu bankowego nawiedzającego dany kraj (m.in. Turcja – 1994 r., Japonia – 1996 r., Korea Południowa – 1997 r.).

Koasekuracja

W niektórych systemach gwarantowania depozytów zastosowano tzw. **koasekurację** (ang. *coinsurance*), czyli

¹² Rozwiązanie to umożliwia deponentowi uzyskanie wyższych gwarancji poprzez rozdzielnie środków pomiędzy rachunki znajdujące się w różnych bankach.

¹³ Kwota 20.000 EUR odnosi się do minimalnej wysokości wypłacanego odszkodowania.

¹⁴ Dobrowolny system gwarantowania w Niemczech ma charakter uzupełniający w stosunku do systemu obowiązkowego działającego w tym kraju. W przypadku upadłości banku wypłata odszkodowania następuje w pierwszej kolejności z systemu obowiązkowego, natomiast roszczenia niezaspokojone pokrywane są przez system dobrowolny. Udział banków jednocześnie w obydwu niemieckich systemach zapewnia praktycznie nieograniczone gwarancje.

¹⁵ G. Garcia (2000): *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.

¹⁶ G. Garcia (2000): *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.

niepełną ochronę depozytów. Koasekuracja oznacza sytuację, w której system gwarancyjny wypłaca jedynie ustaloną część wartości depozytu gwarantowanego, natomiast deponent ponosi ryzyko utraty pozostałej części depozytu. Koasekuracja w praktyce oznacza wybór jednej z dwóch opcji:

- objęcie gwarancjami jedynie ustalonego odsetka (np. 90%) wartości depozytu,
- objęcie pełnymi gwarancjami depozytu do ustalonej kwotowo wysokości oraz częściowe (np. 90%) gwarantowanie pozostałej części depozytu (taką konstrukcję zastosowano w polskim systemie gwarancyjnym).

Zastosowanie koasekuracji powoduje konieczność dokonania rozróżnienia pomiędzy limitem gwarancyjnym a maksymalną wypłatą odszkodowania. W systemach gwarancyjnych, w których nie zastosowano koasekuracji, te dwie wielkości są równe, natomiast w przeciwnym wypadku maksymalna wypłata odszkodowania jest limitem gwarancyjnym pomniejszonym o wartość koasekuracji. Przykładowo, czeski system gwarancyjny oferuje limit gwarancyjny w wysokości 27.777 EUR przy zastosowaniu 90% koasekuracji, zatem maksymalna wielkość wypłacanego odszkodowania wynosi 25.000 EUR.

Stosowanie koasekuracji nie jest rozpowszechnione – jedynie co czwarty sformalizowany system gwarantowania depozytów przewiduje takie rozwiązanie. Najczęściej przyjmowaną regulacją jest objęcie gwarancjami 90% wartości depozytu. Dyrektywa unijna zezwala na zastosowanie koasekuracji, jednak odpowiedzialność deponenta nie może przekroczyć 10% wartości depozytu.

Koasekuracja, poprzez podział ryzyka pomiędzy deponenta i system gwarancyjny, wzmacnia dyscyplinę rynkową, daje bodźce do monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej banku i w efekcie zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia. Negatywnym aspektem koasekuracji jest fakt, że deponent może poczuć chęć wycofania środków powierzonych bankowi. Jednym z rozwiązań zapobiegających temu zjawisku jest stosowanie koasekuracji powyżej pewnej kwoty, aby drobni deponenti byli w pełni chronieni, a właściciele większych depozytów mieli zachętę do monitorowania banków.

Sposób finansowania

Bardzo istotnym elementem systemu gwarantowania depozytów, wykazującym również znaczne zróżnicowanie w układzie międzynarodowym, jest sposób jego finansowania. W każdym przypadku dąży się jednak do zapewnienia takiego sposobu finansowania systemu, aby jego funkcjonowanie odbywało się bez zakłóceń. Sposób finansowania obejmuje pięć podstawowych kwestii:

- czas, w którym gromadzone są środki,

- podmioty finansujące system gwarancyjny (w warunkach normalnych i nadzwyczajnych),
- rodzaje i konstrukcja opłat,
- regulacje odnoszące się do inwestowania środków (zazwyczaj nakazują inwestowanie w aktywa bezpieczne i odpowiednio płynne),
- procedury wypłaty odszkodowań (podstawową kwestią jest czas realizacji wypłaty, wynoszący przeważnie od 2 tygodni do nawet 1 roku; przy czym dyrektywa unijna przewiduje okres trzymiesięczny z możliwością przedłużenia go maksymalnie do 9 miesięcy, natomiast wypłaty w USA dokonywane są praktycznie w ciągu kilku dni).

Czas gromadzenia środków

Przyjmując za kryterium czas, w którym gromadzone są środki, sformalizowane systemy gwarancyjne dzieli się, ogólnie rzecz biorąc, na finansowane:

- **ex ante**, gdy środki finansowe przeznaczone na ewentualne wypłaty odszkodowań z tytułu gwarancji gromadzone są z wyprzedzeniem, zgodnie z planem na każdy rok finansowy; w tym przypadku system gwarancyjny w sensie fizycznym jest posiadaczem środków finansowych, które mogą zostać użyte zgodnie z obowiązującymi w danym kraju regulacjami;
- **ex post**, gdy środki finansowe gromadzone są dopiero po spełnieniu się warunku gwarancji, czyli po ogłoszeniu upadłości banku. W tym wariantcie system gwarancyjny nie dysponuje znacznymi¹⁷ środkami finansowymi w warunkach normalnych, tzn. przy braku upadłości w sektorze bankowym.

Zdecydowana większość funkcjonujących obecnie sformalizowanych systemów gwarantowania depozytów finansowana jest na zasadzie *ex ante*. Systemy te oferują z reguły wyższe limity gwarancyjne. Alternatywny sposób finansowania – typu *ex post* – zdobył sobie popularność prawie wyłącznie w krajach Europy Zachodniej (m.in. Niemcy, Włochy, Holandia). Niektóre kraje, próbując łączyć zalety obu tych wariantów, wprowadziły **mieszany** sposób finansowania – np. system brytyjski utrzymuje jedynie niewielki fundusz (około 5-6 mln GBP), natomiast w przypadku polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego finansowanie działalności gwarancyjnej odbywa się na zasadzie *ex post*, działalności pomocowej zaś – w trybie *ex ante*.

Obecnie, wśród nowo tworzonych bądź nowelizowanych systemów gwarancyjnych, można zaobserwować tendencję do wprowadzania regulacji zapewniających finansowanie systemu na zasadzie *ex ante*. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają m.in. następujące przesłanki:

- wpłaty banków są bardziej równomiernie rozłożone w czasie,

¹⁷System gwarancyjny posiada zazwyczaj środki niezbędne do ponoszenia typowych wydatków administracyjnych (np. na prowadzenie biura).

- antycykliczny charakter – wpłaty w większym stopniu wnoszone są w okresach dobrej koniunktury,
- bank-bankrut również partycypuje w kosztach finansowania swojej upadłości;
- szybsza jest wypłata odszkodowań,
- mniejsze jest prawdopodobieństwo, że system gwarancyjny okaże się niewydolny w przypadku zagrożenia o charakterze systemowym.

Na korzyść finansowania typu *ex post* przemawiają poniższe czynniki:

- banki nie ponoszą obciążeń w przypadku braku upadłości w sektorze bankowym,
- przewiduje się lepsze wzajemne monitorowanie się banków.

Analizując regulacje w poszczególnych systemach gwarancyjnych, coraz częściej spotyka się zapisy określające **docelową (bezpieczną) wielkość gromadzonego funduszu**. Najczęściej wielkość ta ma charakter graniczny; po jej osiągnięciu następuje zaniechanie pobierania dalszych opłat. Docelowa wielkość funduszu określana jest najczęściej¹⁸ w odniesieniu do wartości depozytów objętych gwarancjami i waha się od 1,25% do 5%. Wyznaczanie tych wielkości odbywa się na podstawie analiz uwzględniających poziom długookresowej stabilności sektora bankowego.

Podmioty finansujące system gwarancyjny

Na wstępie należy dokonać rozróżnienia pomiędzy finansowaniem systemu gwarancyjnego w warunkach normalnych oraz zasilaniem nadzwyczajnym, następujących w sytuacji, gdy środki gromadzone zgodnie ze zwykłymi procedurami okazują się niewystarczające w stosunku do potrzeb systemu gwarancyjnego.

W warunkach normalnych system gwarantowania depozytów może być finansowany:

- **wyłącznie ze środków publicznych** (takie rozwiązanie jest stosowane jedynie w systemie chilijskim, który finansowany jest całkowicie ze środków banku centralnego),

- **wyłącznie przez sektor bankowy** (rozwiązanie to przyjmowane jest z reguły w państwach wysoko rozwiniętych),

- **ze środków mieszanych** (w wielu państwach słabiej rozwiniętych system bankowy nie jest wystarczająco silny, aby ponosić całość obciążeń związanych z funkcjonowaniem systemu i konieczne jest współfinansowanie ze strony banku centralnego bądź rządu).

Z powyższego zestawienia widać, że niemal we wszystkich systemach gwarancyjnych finansowanie kosztów ich funkcjonowania w warunkach normalnych odbywa się w mniejszym lub większym stopniu ze środków wpłacanych przez banki. Finansowanie systemu przez sektor bankowy jest jak najbardziej uzasad-

nione, gdyż ochrona wkładów przez instytucję gwarancyjną zwiększa atrakcyjność depozytu jako instrumentu inwestowania środków finansowych. Poza tym partycypacja banków w kosztach systemu gwarancyjnego zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia.

Środki gromadzone zgodnie ze standardowymi procedurami mogą okazać się niewystarczające w przypadku zagrożenia o charakterze systemowym. Dlatego regulacje w większości systemów gwarancyjnych określają sposób **finansowania awaryjnego**. Dodatkowym źródłem finansowania systemu gwarancyjnego mogą być pożyczki:

- pozyskiwane od instytucji uczestniczących w systemie gwarancyjnym,
- zaciągane na rynkach finansowych, najczęściej na zasadach rynkowych,
- udzielane przez bank centralny lub rząd, najczęściej na warunkach preferencyjnych.

Rodzaje i konstrukcja opłat

Bardzo ważnym elementem różnicującym systemy gwarancyjne, są rodzaje, konstrukcja oraz wysokość wnoszonych opłat. Dokonując międzynarodowego przeglądu systemów gwarantowania, można spotkać następujące **rodzaje opłat**:

- **początkowe** (wnoszone przez instytucje przystępujące do systemu – ich poziom najczęściej bywa określany kwotowo lub w odniesieniu do funduszy własnych danego banku),

- **cykliczne** (najczęściej są to roczne składki),

- **dodatkowe** (wnoszone w razie potrzeby, najczęściej w formie okresowego podwyższenia stawki opłat rocznych),

- **specjalne** (wnoszone w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze systemowym).

W poszczególnych systemach gwarancyjnych **w różny sposób konstruowane są składki** wnoszone na rzecz systemu, a w szczególności opłaty roczne. Różnice dotyczą zarówno kategorii będącej podstawą wyliczania składki, jak i sposobu uwzględniania poziomu ryzyka ponoszonego przez dany bank.

Jako **podstawa wyliczania składki** najczęściej przyjmowana jest jedna z następujących kategorii:

- **Depozyty ogółem** – zarówno depozyty ubezpieczone, jak i nieobjęte gwarancjami. Argumentami przemawiającymi za przyjęciem takiego rozwiązania są łatwość administrowania oraz fakt, że wszyscy deponenti (objęci i nieobjęci gwarancjami) odnoszą korzyści z systemu gwarantowania depozytów.

- **Depozyty gwarantowane** (ang. *insurable deposits*) – czyli całkowita wartość depozytów, które nie są wykluczone z przedmiotowego zakresu gwarantowania. Takie rozwiązanie sprawia, że relatywnie wyższe są obciążenia banków detalicznych w porównaniu z korporacyjnymi.

¹⁸ Poziom ten bywa określany kwotowo (np. 3,2 mld DKK w Danii).

• **Depozyty objęte rzeczywistymi gwarancjami** (ang. *covered deposits*). Jest to kategoria zbliżona do poprzedniej, ale nieco węższa. Nie obejmuje bowiem tej części depozytów zaliczanych do przedmiotowego zakresu gwarantowania, która przekracza limit gwarancyjny. Jest to miara najbardziej adekwatna, gdyż bezpośrednio przekłada się na wysokość ewentualnych odszkodowań wypłacanych przez system na rzecz deponentów upadłego banku; jednak w tym przypadku mogą pojawić się problemy natury administracyjnej.

W niektórych krajach podstawę wyliczenia wysokości opłat wnoszonych na rzecz systemu gwarancyjnego stanowią inne wielkości, takie jak zobowiązania wobec klientów (w systemie niemieckim) czy aktywa ważone ryzykiem (w przypadku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego).

Po raz pierwszy, w 1993 r. w Stanach Zjednoczonych, zdecydowano się wprowadzić rozwiązanie różnicujące wysokość składek wpłacanych przez banki w zależności od poziomu ponoszonego przez nie ryzyka. Tym samym kosztami funkcjonowania systemu gwarancyjnego obciążono w większym stopniu instytucje generujące dla systemu wyższe ryzyko, czyli charakteryzujące się wyższym prawdopodobieństwem upadłości. Obecnie **idea składek opartych na poziomie ryzyka** realizowana jest w coraz większej grupie krajów. Kwestia ta jest ponadto jednym z głównych tematów dyskutowanych przez światowych teoretyków i praktyków z zakresu gwarantowania depozytów.

Powiązanie poziomu ryzyka z wysokością składek może następować przy użyciu różnych wskaźników – w praktyce najczęściej stosowane są następujące sposoby:

- **proste wskaźniki**, takie jak współczynnik wypłacalności, czy też współczynnik adekwatności kapitałowej; jest to miara prosta i obiektywna, ale nie odzwierciedla dokładnie ryzyka ponoszonego przez bank,
- **ratingi** – zazwyczaj lepiej odzwierciedlają ryzyko, ale są miarą subiektywną, ponadto pojawia się problem wyboru agencji ratingowej i opłat za wystawienie ratingu,
- **kompleksowe miary nadzorcze** (np. CAMELS¹⁹), w których dominują elementy obiektywne, ale uwzględniane są również czynniki subiektywne,
- **systemy mieszane**, próbujące łączyć zalety różnych rozwiązań, zastosowane m.in. w systemie kanadyjskim,
- **skomplikowane, wieloaspektowe algorytmy**, stosowane m.in. we włoskim i francuskim systemie gwarancyjnym.

Podstawową zaletą wyznaczania składek odzwierciedlających poziom ryzyka jest stwarzanie motywacji

dla banków do ograniczania ryzyka i tym samym zmniejszenie prawdopodobieństwa pojawienia się zjawiska pokusy nadużycia. Konstrukcja ta ponadto eliminuje subsydiowanie pośrednie najsłabszych banków przez najsilniejsze.

Idea ta, choć komplementowana przez teoretyków, w praktyce jednak rodzi pewne problemy. Podstawową trudnością jest wybór metody najlepiej odzwierciedlającej ryzyko generowane dla systemu gwarancyjnego przez poszczególne banki, bowiem brak jest powszechnie akceptowalnej metodologii oceny ryzyka. Stosowanie tej koncepcji w praktyce może spowodować kłopoty z wyliczeniem wysokości składki, gdyż wymagane jest uzyskanie szerszego zakresu informacji. Ponadto, rodzi się pytanie: Jak bardzo różnicować składki, aby skutecznie ograniczyć *moral hazard*, a jednocześnie nie destabilizować zagrożonych banków? Obecnie, trudno jest udzielić właściwej odpowiedzi na powyższe wątpliwości, przede wszystkim ze względu na relatywnie skromne doświadczenia międzynarodowe w tym zakresie.

Podsumowanie

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania następujących wniosków:

1. Systemy gwarantowania depozytów są mechanizmami niezwykle zróżnicowanymi w układzie międzynarodowym; różnice dotyczą w zasadzie każdego elementu przesądzającego o ich finalnym kształcie. Zróżnicowanie to wynika przede wszystkim z próby dostosowania kształtu systemu gwarancyjnego do wewnętrznych uwarunkowań danego państwa.

2. Regulacje mające na celu ochronę deponentów mogą mieć negatywne konsekwencje w postaci zjawiska o nazwie *moral hazard*. Istnieją jednak odpowiednie zasady konstruowania systemów gwarancyjnych, pozwalające na ograniczenie tego zjawiska do minimum. Przykłady przywołane w tym artykule wskazują, że zalecenia te w praktyce uwzględniane są w różnej skali i zakresie.

3. Systemy gwarancyjne, w porównaniu z pozostałymi elementami *safety net*, mają stosunkowo krótki rodowód. Jednocześnie dynamicznie się rozwijają i ciągle poszukują nowych rozwiązań, o czym świadczą licznie przywoływane tendencje w tej dziedzinie.

4. Systemy gwarantowania depozytów nie mogą być traktowane jako panaceum na wszelkie problemy bankowe i gospodarcze. Zazwyczaj system gwarancyjny może poradzić sobie z ograniczoną liczbą upadłości, ale nie można oczekiwać, że zaradzi kryzysowi całego systemu bankowego. Dlatego niezbędne jest tworzenie rozwiązań kompleksowych, obejmujących pozostałe ogniwa *safety net*, w tym również rząd.

¹⁹ CAMELS jest systemem punktowej oceny banków, uwzględniającym: adekwatność kapitału (C), jakość aktywów (A), jakość zarządzania (M), wyniki finansowe (E), płynność (L) oraz wrażliwość na ryzyko rynkowe (S).

Literatura

1. Questions on the Design of a Deposit Insurance System (2004). International Deposit Insurers Association.
2. A. Demirgüç-Kunt (1999): *Designing a Bank Safety Net – A Long-term Perspective*. Website Policy Note, The World Bank.
3. A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache (2000): *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?* International Monetary Fund.
4. A. Demirgüç-Kunt, H. Huizinga (1999): *Market Discipline and Financial Safety Net Design*. Policy Research Paper No. 2183, The World Bank.
5. A. Demirgüç-Kunt, T. Sobaci (2000): *Deposit Insurance Around the World: A Data Base*. The World Bank.
6. G. Garcia (2000): *Deposit Insurance, Actual and Good Practices*. International Monetary Fund.
7. G. Garcia (2002): *The Effectiveness of Deposit Insurance*. Amsterdam, Conference on the Occasion of the 50th Anniversary of the Dutch Act on the Supervision of Credit System.
8. General Guidance for Differential Premium Systems (2004): International Deposit Insurers Association.
9. Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems (2001): Financial Stability Forum.
10. R. Gropp, J. Vesala (2004): *Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Discipline*. European Central Bank.
11. E.J. Kane, A. Demirgüç-Kunt (2001): *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research.
12. E.J. Kane (2000): *Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*. Boston College.
13. E.J. Kane (2004): *Financial Regulation and Bank Safety Nets: An International Comparison*. Boston College.
14. T. Obal, H. Polijaniuk: *Doświadczenia zagranicznych instytucji gwarancyjnych w zakresie wspierania procesów restrukturyzacji banków*. „Bezpieczny Bank” nr 1/2003.
15. H. Polijaniuk, T. Obal: *Omówienie i porównanie systemów gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej oraz krajach kandydackich*. „Bezpieczny Bank” nr 3-4/2001.
16. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski (2004): *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*. „Materiały i Studia” nr 173, NBP.
17. Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L135, 31/05/1994.
18. Informacje uzyskane bezpośrednio z poszczególnych instytucji gwarantowania depozytów.