

Marcin Borsuk*

Kamil Klupa**

Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski

Wstęp

Doświadczenia ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego wskazują, że w warunkach pogłębiającej się globalizacji i integracji rynków finansowych oraz coraz silniejszej zależności pomiędzy największymi konglomeratami finansowymi dotychczasowe rozwiązania w zakresie europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego są niewystarczające, co grozi brakiem stabilności.

Ważnym projektem zmierzającym w kierunku poprawy bezpieczeństwa i przerwania zależności pomiędzy sektorem publicznym a wspieranym przez niego, w sytuacji kryzysowej, sektorem bankowym jest projekt unii bankowej. Idea europejskiej unii bankowej stała się jednym z kluczowych elementów strategii pogłębiania unii gospodarczej i walutowej [Van Rompuy, 2012]. Utworzenie unii bankowej miało wzmocnić stabilność finansową strefy euro dzięki przywróceniu zaufania do sektora bankowego w wyniku przeniesienia nadzoru mikroostrożnościowego na poziom europejski. Architektura unii bankowej miała także sprzyjać skuteczniejszemu prowadzeniu jednolitej polityki pieniężnej oraz stwarzać bankom lepsze warunki dla zrównoważonego wzrostu poprzez większą integrację europejskiego systemu bankowego.

Konsekwencje światowego kryzysu finansowego, który wybuchł w roku 2008, przyczyniły się do intensyfikacji prac nad udoskonaleniem architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej. Z kolei decydujący dla zainicjowania prac nad europejską unią bankową okazał się kryzys zadłużeniowy i fiskalny w strefie euro, będący w głównej mierze skutkiem kryzysu w sektorach bankowych poszczególnych państw członkowskich [Hryckiewicz, Pawłowska, 2013].

W celu przezwyciężenia negatywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy systemami bankowymi a sytuacją fiskalną poszczególnych krajów w czerwcu 2012 r. szefowie państw i rządów UE porozumieili się w sprawie

* Dr, Katedra Bankowości, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, marcin.borsuk@ug.edu.pl

** Mgr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, kp.klupa@gmail.com

utworzenia unii bankowej, która umożliwiłaby ujednoczenie przepisów dotyczących banków w strefie euro, w tym w szczególności ujednoczenie standardów nadzorczych oraz stworzenie ram dla scentralizowanego procesu decyzyjnego w sytuacjach kryzysowych.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie projektowanych nowych regulacji, na podstawie których utworzony zostanie III filar unii bankowej, oraz wskazanie szans i zagrożeń dla krajowego sektora bankowego wynikających z coraz większej integracji instytucji sieci bezpieczeństwa w strefie euro. Stawiamy tezę, że utworzenie scentralizowanego europejskiego systemu gwarancji depozytów nie powinno negatywnie wpłynąć na postrzeganie bezpieczeństwa depozytów w polskich bankach, a nawet, że może to postrzeganie relatywnie poprawić – niezależnie od tego, czy Polska przystąpi do unii bankowej w formule bliskiej współpracy, czy pozostanie poza tą strukturą. Niemniej jednak wskazujemy na pewne zagrożenia wynikające z pozostawiania Polski poza głównym centrum decyzyjnym w zakresie architektury bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.

Metodologia badania opiera się na krytycznym przeglądzie literatury oraz regulacji w zakresie EDIS, jak również analizie wpływu utworzenia EDIS na polski sektor bankowy.

Artykuł obejmuje wprowadzenie, cztery części oraz podsumowanie. W ramach części 1 przedstawione zostały podstawowe założenia konstrukcyjne unii bankowej oraz sekwencja tworzenia poszczególnych jej filarów. W kolejnej części scharakteryzowano proces harmonizacji krajowych systemów gwarancji depozytów oraz główne elementy projektu nowej regulacji w zakresie utworzenia jednolitego systemu europejskiego. Część 3 poświęcono analizie stanu potencjałów finansowych krajowych systemów gwarancji depozytów w Unii Europejskiej w kontekście ryzyka odpływu depozytów. W ostatniej części przedstawiono szanse i zagrożenia dla polskiego sektora bankowego wynikające z procesu integracji systemów gwarancji depozytów w ramach unii bankowej.

1. Unia bankowa – założenia konstrukcyjne i harmonogram wprowadzania

Wstępne założenia dla tego procesu Komisja Europejska (KE) przedstawiła jesienią 2012 r. [Komisja Europejska, 2012]. Zgodnie z harmonogramem głównymi elementami unii bankowej miały być:

- 1) I filar – jednolity mechanizm nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SSM),
- 2) II filar – jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Mechanism* – SRM) [Borsuk, Klupa, 2016],

3) III filar – zharmonizowany system gwarancji depozytów (*Common System for Deposit Guarantee Schemes – DGS*).

Ponadto KE zaproponowała wprowadzenie jednolitych ram regulacyjnych (*single rulebook*) dla sektora finansowego w obrębie całego rynku wewnętrznego UE. Można przyjąć, że pierwszy poziom nowych ram nadzorczych w UE tworzą przede wszystkim: pakiet CRDIV/CRR, dyrektywa BRR i dyrektywa DGS, które obowiązują we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy należą one do strefy euro. Jednolite ramy regulacyjne zakładają m.in. harmonizację krajowych przepisów w zakresie nadzoru finansowego, procedur sanacyjnych i restrukturyzacyjnych oraz gwarancji depozytów. Celem stworzenia wspomnianych ram prawnych było zagwarantowanie równych warunków działania podmiotów finansowych na wspólnym rynku, wzmocnienie dyscypliny rynkowej oraz zapewnienie jednolitych standardów w zakresie ochrony stabilności systemu finansowego i bezpieczeństwa klientów instytucji finansowych (rys. 1). Państwom członkowskim pozostawiono przy tym pewien zakres dyskrecjonalności w zarządzaniu stabilnością finansową systemu krajowego, co wynika przede wszystkim z faktu, że na poziomie europejskim nie ustanowiono wspólnego mechanizmu zabezpieczenia finansowego (*common financial backstop*) na wypadek wystąpienia zdarzeń kryzysowych na lokalnym rynku finansowym, a konsekwencje budżetowe wywołane kryzysami finansowymi ostatecznie ponoszą nadal same kraje członkowskie [Borsuk, Pawłowicz, 2016].

Proces wdrażania jednolitych ram regulacyjnych do krajowych porządków prawnych państw członkowskich praktycznie się zakończył – pakiet CRDIV/CRR oraz dyrektywa BRR zostały implementowane we wszystkich państwach członkowskich. Jedynym państwem członkowskim, w którym nadal trwa proces transpozycji dyrektywy DGS, jest Belgia [NBP, 2016].

Unia bankowa to z kolei drugi poziom europejskiego *safety net*, który rozwijany jest w ramach pogłębiania integracji stricte w ramach strefy euro i sprowadza się do stworzenia jednolitych ram nadzoru finansowego, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz ochrony depozytów. Utworzenie unii bankowej znamionuje kolejny etap w integracji finansowej strefy euro – mianowicie przejście ze współpracy organów krajowych opartej na zharmonizowanych regułach na pełną centralizację funkcji nadzorczych [Boccuzzi, 2016]. W pierwotnym założeniu twórców ten drugi poziom sieci bezpieczeństwa, ze względu na pewne cechy konstrukcyjne (wiodąca rola Europejskiego Banku Centralnego – w tym dostęp do instrumentarium polityki pieniężnej EBC), miał być dostępny tylko dla państw strefy euro. W odpowiedzi jednak na argumenty związane z ryzykiem dezintegracji jednolitego rynku wewnętrznego poprzez

zróżnicowanie warunków prowadzenia działalności bankowej stworzono specjalną formułę członkostwa (bliska współpraca) dla tzw. państw non-euro.

Rysunek 1. Struktura unii bankowej



W latach 2012–2015 koncepcja trzyfilarowej unii bankowej była częściowo wprowadzana w życie, a częściowo dalej rozwijana. Dwa pierwsze filary stworzono poprzez ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego (stał się operacyjny od listopada 2014 r.) i jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (przejęcie odpowiedzialności przez jednolitą radę za procesy restrukturyzacyjne europejskich banków nastąpiło 1 stycznia 2016 r.). Wspólny system ochrony depozytów nie został jeszcze ustanowiony, co często podkreśla się jako istotny zarzut wobec unii bankowej jako projektu niedokończonego – ponieważ owa niekompletność uniemożliwia osiągnięcie celów postawionych przed nowymi strukturami instytucjonalnymi [Waliszewski, 2015].

W sprawozdaniu pięciu przewodniczących [Juncker i inni, 2015] i komunikacie Komisji dotyczącym działań następczych [Komisja Europejska, 2015] określono jasny plan pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, w tym kroki zmierzające do utworzenia wspólnego systemu gwarancji depozytów. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących wskazano m.in., że ponieważ krajowe systemy gwarantowania depozytów pozostają nadal narażone na duże wstrząsy lokalne, celowe jest wprowadzenie paneuropejskiego systemu, który zwiększyłby odporność sektora bankowego w strefie euro, dawał deponentom gwarancję, że bezpieczeństwo ich depozytów nie zależy od położenia geograficznego oraz ograniczał różnicowanie sytuacji rynkowej banków ze względu na państwo siedziby. W przyjętym w nawiązaniu do sprawozdania komunikacie KE zobowiązała się do przedstawienia do końca 2015 r. wniosku ustawodawczego dotyczącego wspólnego systemu gwarancji depozytów – ze zobowiązania tego wywiązała się 24 listopada 2015 r., przedstawiając projekt rozporządzenia ustanawiającego europejski system gwarantowania depozytów.

2. Europejski system gwarantowania depozytów – założenia konstrukcyjne

W Parlamencie Europejskim i Radzie (UE) toczą się obecnie prace nad rozporządzeniem ustanawiającym europejski system gwarantowania depozytów. EDIS stanowić ma rozwinięcie dotychczasowej konstrukcji zharmonizowanych krajowych systemów gwarantowania depozytów, które funkcjonują na podstawie dyrektywy DGS.

Międzynarodowy kryzys finansowy lat 2007–2009, w tym w szczególności niektóre spektakularne przypadki paniki bankowej (*bank run*), wywołał dyskusję na temat możliwości udoskonalenia europejskich ram gwarantowania depozytów [Boccuzzi, 2016]. Dyrektywa DGS z 2014 r. zmieniała poprzednią dyrektywę z tego obszaru (dyrektywa 94/19) i ujednoliciła regulacje oraz sposób działania krajowych instytucji gwarancji

depozytów w celu zwiększenia stabilności unijnego systemu bankowego oraz ochrony europejskich deponentów. Dla ukazania skali jakościowej zmiany warto podkreślić, że dyrektywa 94/19 wprowadzała nowe rozwiązania według zasady minimalnej harmonizacji, podczas gdy „nowa” dyrektywa DGS odwołuje się do mechanizmu maksymalnej harmonizacji¹ [Ognjenovic, 2017]. Wdrożenie dyrektywy DGS pozwoliło ograniczyć różnice w zasadach funkcjonowania poszczególnych systemów występujących w państwach członkowskich, co miało zapewnić wysoki poziom ochrony depozytów. Najważniejsze zasady zharmonizowanego systemu to:

- 1) rozszerzony i przejrzysty zakres gwarancji – ustalono zharmonizowany poziom gwarancji w wysokości 100 tys. euro,
- 2) krótszy termin wypłaty – termin wypłaty środków gwarantowanych został skrócony do siedmiu dni roboczych,
- 3) lepsza informacja i wiarygodne wymogi dotyczące finansowania – ustalono jednolity minimalny poziom docelowy *ex ante* środków finansowych DGS na wynoszący 0,8% kwoty gwarantowanych depozytów posiadanych przez instytucje będące uczestnikami danego systemu (do 2024 r.).

Jednolity w całej UE poziom ochrony depozytów w wysokości 100 tys. euro umożliwia wyeliminowanie potencjalnych zakłóceń na rynku, wywołanych różnicowaniem poziomu gwarancji w poszczególnych państwach członkowskich, co mogłoby skłaniać deponentów do przenoszenia swoich środków do banków mających siedziby w krajach o wyższym poziomie gwarancji dla depozytów. Co więcej, jedynie poziom pokrycia dający pełną gwarancję większości deponentom redukuje prawdopodobieństwo paniki bankowej [Cariboni i inni, 2008].

Ze względu na wielkość systemów bankowych objętych unią bankową i ich znaczenie systemowe niezbędne stało się obciążenie instytucji kredytowych większymi składkami, aby krajowe systemy gwarantowania depozytów faktycznie odgrywały ważną rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego. Zgodnie z zapisami dyrektywy DGS krajowe systemy gwarancji depozytów mają dysponować większymi funduszami, w szczególności dzięki wysokiemu poziomowi finansowania *ex ante* – w okresie 10 lat od instytucji objętych gwarancjami zostaną zebrane fundusze odpowiadające 0,8% wartości gwarantowanych depozytów. Wielkość składek płaconych przez banki będzie zależeć od wartości gwarantowanych depozytów i profilu ryzyka poszczególnych uczestników systemu. Jeśli fundusze *ex ante*

¹ Minimalna harmonizacja ma miejsce wówczas, gdy dyrektywa nakłada zestaw minimalnych wymagań, które mają zostać wprowadzone w życie przez państwa członkowskie. Pozostawia to możliwość ustalenia przez państwo członkowskie wymagań ostrzejszych niż określone w dyrektywie. Maksymalna harmonizacja oznacza z kolei, że państwa członkowskie muszą stosować zasady z dyrektywy i nie mogą poza nie wykraczać.

okażą się niewystarczające, w ramach systemu ochrony depozytów zostaną w trybie natychmiastowym zebrane składki *ex post*, a w ostateczności system będzie także mógł skorzystać z alternatywnych źródeł finansowania, tzn. pożyczek od publicznych lub prywatnych stron trzecich. Państwa członkowskie zostały także zobowiązane do regularnego przeprowadzania stress-testów w odniesieniu do krajowych systemów gwarancji w celu weryfikacji odporności procedur wypłaty depozytów gwarantowanych [Boccuzzi, 2016]. Dyrektywa DGS daje również państwom członkowskim możliwość zezwolenia systemom gwarancji depozytów na udzielanie sobie wzajemnych pożyczek na zasadzie dobrowolności. Wydaje się, że nowe zasady finansowania powinny sprzyjać wzrostowi kapitalizacji krajowych systemów do poziomów, które pozwolą lepiej chronić deponentów.

W przypadku niektórych krajów wejście w życie dyrektywy BRR spowodowało przypisanie krajowym systemom gwarancji nowych funkcji pomocowych. Dyrektywa BRR wymaga, aby organy nadzoru mikroostrożnościowego, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz system gwarancji depozytów blisko współpracowały ze sobą już od wczesnego etapu przygotowania i wdrożenia środków w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu określenia kwoty, do której DGS będzie odpowiedzialny. W przypadku Polski funkcje organu uporządkowanej likwidacji na mocy nowej ustawy zostały powierzone Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, który już od wielu lat, oprócz klasycznej funkcji gwarancyjnej, realizuje również funkcje pomocowe. Skupienie tych dwóch funkcji w jednym podmiocie, tj. systemu restrukturyzacji i likwidacji oraz systemu gwarancji depozytów, wydaje się zasadnym posunięciem z punktu widzenia zwiększenia elastyczności działania oraz zmniejszenia kosztów i skracania czasu podejmowania decyzji [Koleśnik, 2013].

Pomimo udoskonaleń wprowadzonych dyrektywą DGS brak jednolitego systemu gwarantowania depozytów w unii bankowej powoduje, że deponenci w poszczególnych państwach członkowskich pozostają w dalszym ciągu narażeni na duże wstrząsy lokalne, których skala może przerastać możliwości finansowe krajowych systemów gwarantowania depozytów. Brak trzeciego filara powoduje, że jeden z podstawowych celów unii bankowej – przerwanie negatywnego sprzężenia zwrotnego między bankami a finansami poszczególnych krajów – nie zostanie w pełni osiągnięty, a wypłacalność krajowych systemów gwarancji depozytów pozostanie nadal ściśle związana z sytuacją fiskalną państwa, co w sytuacjach kryzysowych może stanowić zagrożenie dla finansów państw, a w konsekwencji banków.

Przeniesienie na poziom europejski procesów decyzyjnych w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego i procesów *resolution* tylko częściowo

więzało się z przeniesieniem również odpowiedzialności finansowej, co nie wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Nadzór oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja w wyniku utworzenia SSM i SRM są obecnie objęte kompetencją dzieloną, co powoduje, że okoliczności, w których krajowy system gwarancji depozytów musi dokonać wypłaty na rzecz ubezpieczonych deponentów lub dokonać wkładu na rzecz procesu *resolution*, w znacznej mierze znajdują się już poza kontrolą organów krajowych.

Zróznicowanie konstrukcyjne poszczególnych systemów krajowych (np. pod względem tego, czy są one w zasadniczej części finansowane *ex ante* czy *ex post*; czy środki w systemie pochodzą z wpłat podmiotów prywatnych, czy z budżetu państwa; czy środki z systemu mogą być wykorzystane tylko na wypłatę gwarancji, czy również na realizowanie innych funkcji [Arnaboldi, 2014]) i korzystanie przez państwa członkowskie z opcji włączeń krajowych sprawia, że nadal nie można mówić o istnieniu jednolitych warunków prowadzenia działalności bankowej w ramach unii bankowej oraz jednolitych standardach ochrony deponentów.

Rozbieżności między krajowymi systemami gwarantowania depozytów przyczyniają się do fragmentacji rynku, ponieważ wpływają na strategię banków w zakresie ich działalności transgranicznej – banki takie mogą wybrać system gwarantowania depozytów swojego państwa pochodzenia (wówczas prowadziłyby w innym kraju działalność w formie oddziału) lub system państwa goszczącego (wówczas formą działalności byłaby spółka zależna), w zależności od tego, który z tych dwóch systemów w ich ocenie jest relatywnie bardziej stabilny [Smaga, 2013]. Co więcej, kryzysy bankowe na Cyprze i Islandii unaocznily, jak bardzo krajowe systemy gwarancji depozytów pozostają zależne od wypłacalności państwa [Arnaboldi, 2014].

Utrzymywanie krajowych struktur w warunkach coraz silniejszej koncentracji, powiązań i rozwoju bankowości transgranicznej stanowi zagrożenie dla powodzenia projektu unii bankowej i tym samym stabilności europejskiego systemu bankowego [IBnGR, 2014].

Wprowadzenie jednolitego mechanizmu gwarancji depozytów pomogłoby zatem zwiększyć zaufanie deponentów w całej unii bankowej, ograniczając tym samym ryzyko paniki bankowej i zwiększając stabilność europejskiego systemu finansowego. Jednolity system zwiększyłby zaufanie deponentów niezależnie od lokalizacji danego banku, a tym samym powinien sprzyjać równym warunkom działania oraz dalszej integracji rynków finansowych. System taki umożliwiłby również zacieśnianie współpracy między krajowymi systemami w odpowiedzi na transgraniczną upadłość banków. Paneuropejski mechanizm stanowiłby wreszcie logiczne dopełnienie przeniesienia odpowiedzialności za nadzór bankowy oraz restrukturyzację i uporządkowaną likwidację na poziom unii bankowej.

W związku z potrzebą zaadresowania wskazanych powyżej niedoskonałości wynikających z niekompletności konstrukcji unii bankowej podjęto prace nad stworzeniem pełnoprawnego trzeciego filara unii bankowej, tj. europejskiego funduszu gwarantowania depozytów. W rezultacie 24 listopada 2015 r. KE przedstawiła projekt trzeciego filaru unii bankowej – Europejskiego systemu gwarancji depozytów (European Deposit Insurance Scheme – EDIS). Projekt zakłada stopniowe łączenie, w ciągu ośmiu lat, krajowych systemów gwarantowania depozytów.

Projekt nowego rozporządzenia przewiduje przeniesienie na Radę ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Board – SRB) zadań związanych z zarządzaniem EDIS i Funduszem zabezpieczenia wkładów (Deposit Insurance Fund – DIF), wzorując się na modelu amerykańskiej Federalnej korporacji ubezpieczeń depozytów (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC). Fundusz DIF będzie funduszem odrębnym od jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Fund – SRF), ustanowionym w celu uzupełnienia istniejących krajowych systemów gwarantowania depozytów oraz będzie docelowo finansowany bezpośrednio z wkładów wnoszonych przez banki.

Nowe rozporządzenie określa ścieżkę dojścia do finalnego poziomu środków, jakie powinny zgromadzić krajowe systemy gwarantowania depozytów, oraz precyzuje cele pośrednie w postaci minimalnych poziomów kapitalizacji krajowych mechanizmów gwarancji depozytów w latach 2017–2024.

W zakresie korzystania z zasobów DIF oraz sposobu, w jaki krajowe systemy gwarantowania depozytów będą stopniowo łączone, KE proponuje podejście trzystopniowe, zaczynając od etapu reasekuracji, a następnie przekształcenia w system polegający na koasekuracji, w którym stopniowo podwyższany będzie stopień połączenia aż do ustanowienia systemu pełnego zabezpieczenia.

Etap pierwszy, tzw. reasekuracji, ma być realizowany przez trzy lata od wejścia w życie rozporządzenia. W pierwszej fazie EDIS miałyby stanowić źródło dodatkowych funduszy dla krajowych systemów, które znajdują się w sytuacji wymagającej wypłaty środków gwarantowanych lub finansowania procesu *resolution*. W tym czasie krajowe systemy gwarantowania depozytów będą mogły korzystać z DIF w celu wsparcia płynności lub uzyskania zwrotu nadwyżki strat. W szczególności, w przypadku potrzeby wypłaty gwarantowanych depozytów, systemy gwarantowania depozytów będą mogły zwrócić się do DIF o finansowanie pomostowe do kwoty równej 20% wartości gwarantowanych przez nie depozytów, pomniejszonej o fundusze, jakimi powinny dysponować zgodnie ze ścieżką osiągnięcia wymaganej kapitalizacji określonej w dyrektywie DGS, jeśli obejmują

gwarancjami określone w rozporządzeniu minimalne kwoty. EDIS będzie również mógł pokrywać do 20% strat osiągniętych przez krajowy system (straty obliczane są jako różnica pomiędzy kwotą wypłaconych gwarancji a sumą odzyskaną w postępowaniu upadłościowym).

Przewidziano również pułapy interwencji EDIS w celu zapewnienia, by środki EDIS nie zostały nadmiernie zmniejszone w wyniku incydentalnych wypłat. Wsparcie ze strony EDIS nie będzie mogło przekroczyć mniejszej z dwóch wartości: 20% wstępnego poziomu docelowego DIF lub 10-krotności docelowego poziomu systemu krajowego. Ponadto wypłaty z EDIS w ramach fazy reasekuracji byłyby dokonywane jedynie pod warunkiem spełnienia przez zainteresowane państwo członkowskie wymogów zawartych w dyrektywach BRR i DGS. Te warunki otrzymania wsparcia z DIF są konieczne, aby ograniczyć ryzyko pokusy nadużycia oraz uniemożliwić uzyskanie przewagi z tytułu bycia pierwszym i otrzymywanie większego wsparcia z EDIS przez krajowe DGS tylko ze względu na to, że nie podjęto działań w celu zbudowania wystarczającego krajowego funduszu. Warunki te oraz fakt, że podczas okresu reasekuracyjnego refundowane będą wyłącznie kwoty strat przewyższające środki, jakimi dysponuje krajowy system gwarantowania, mają ograniczać ryzyko wystąpienia nadużyć, aby nie osłabiać motywacji krajowych systemów do zbudowania wiarygodnego modelu samofinansowania.

Na etapie reasekuracji, gdy ryzyko występuje w przeważającej mierze na szczeblu krajowym, profil ryzyka danego banku będzie określany tylko w stosunku do krajowego systemu bankowego. Etap reasekuracji pozwoliłby co prawda ograniczyć negatywne sprzężenie zwrotne między bankami a ich rządami, ale nie zapewniłby kompleksowego zabezpieczenia dla systemów krajowych ani nie zagwarantowałby jednakowego poziomu ochrony wszystkich depozytów detalicznych w ramach unii bankowej. Dlatego kolejnym etapem wdrażania EDIS będzie tzw. koasekuracja, która ma trwać cztery lata. Po zakończeniu etapu funkcjonowania jako system reasekuracji EDIS zostałaby przekształcony w częściowo wzajemny system, nadal podlegający odpowiednim ograniczeniom i zabezpieczeniom, aby finalnie stać się pełnym zabezpieczeniem.

Kluczowa różnica między etapami reasekuracji i koasekuracji polega na tym, że koasekuracja oznacza, że wypłaty na rzecz deponentów byłyby dzielone między krajowy DGS a EDIS już od pierwszych strat. W odróżnieniu od poprzedniego etapu w fazie koasekuracji krajowy system nie byłby zobowiązany do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS. Środki te byłyby dostępne natychmiast, gdy tylko pojawiłaby się konieczność pokrycia przez krajowe systemy wypłat na rzecz deponentów lub finansowania przymusowej

restrukturyzacji. Początkowy wkład EDIS wynosiłby 20% środków potrzebnych krajowemu systemowi do zrealizowania swoich zobowiązań. Z każdym rokiem zaangażowanie EDIS miałyby wzrastać o 20 p.p., aż do wsparcia na poziomie 80% niezbędnych środków w czwartym roku koasekuracji.

Na etapie, na którym EDIS stanie się systemem ze wspólną odpowiedzialnością na poziomie unii bankowej (czyli od pierwszego roku okresu koasekuracji), profil ryzyka danego banku będzie określany w stosunku do wszystkich banków należących do unii bankowej, co zapewnić ma neutralność kosztową EDIS dla banków.

Po zakończeniu czteroletniego okresu koasekuracji wszystkie krajowe systemy gwarantowania depozytów działające w ramach unii bankowej będą w pełni zabezpieczone przez EDIS (2024 r.). Pełne zabezpieczenie będzie zapewniało pełne finansowanie zapotrzebowania na płynność oraz pokrywało wszystkie straty wynikające z wypłaty lub z wkładu na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Mechanizm działania będzie taki sam jak na etapie koasekuracji, z tą różnicą, że EDIS będzie zapewniał pełne pokrycie zobowiązań.

Podstawową zasadą jest, że na wszystkich etapach EDIS nie powinien podwyższać łącznych kosztów dla sektora bankowego w porównaniu z obecnymi zobowiązaniami na podstawie dyrektywy DGS. EDIS ma z kolei podnieść efektywność ekonomiczną istniejących mechanizmów gwarantowania depozytów w unii bankowej przez stopniowe łączenie dostępnych środków w przypadku konieczności dokonania wypłat bez konieczności ogólnego wzrostu składek ze strony banków. Składki banków na rzecz EDIS będą odliczane od ich składek na rzecz krajowych systemów gwarantowania depozytów. Składki na rzecz systemów krajowych będą stopniowo obniżane, równoległe ze wzrostem składek na rzecz EDIS.

System EDIS zostanie zbudowany w sposób typowy dla dotychczasowej konstrukcji unii bankowej – będzie opierał się na dwóch poziomach, tj. na jednolitym zbiorze przepisów w postaci dyrektywy DGS obowiązującej wszystkie 28 państw członkowskich, który uzupełniany będzie dodatkowo przez drugi poziom, czyli właściwy EDIS, który będzie obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich strefy euro i otwarty dla państw członkowskich spoza strefy euro. Wobec bliskich powiązań między EDIS oraz jednolitym nadzorem i restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją państwa członkowskie spoza strefy euro przystępujące do unii bankowej będą zobowiązane do uczestniczenia we wszystkich trzech filarach unii bankowej łącznie.

3. Analiza stanu potencjału finansowego krajowych systemów gwarancji depozytów w UE w kontekście ryzyka odpływu depozytów

Wiarygodność systemu gwarancji depozytów jest szczególnie ważna podczas kryzysów finansowych, kiedy skłonność deponentów do wypłaty środków z banków jest podwyższona. Wynika to z faktu, że dobrze skapitalizowany DGS daje deponentom poczucie stabilności finansowej, co skutecznie zapobiega masowym wypłatom gotówki z banków oraz gospodarczym konsekwencjom paniki bankowej [Pollner, 2013]. W czasie ostatniego kryzysu finansowego można było zaobserwować zjawisko odpływu depozytów z krajów o niższej stabilności finansowej oraz posiadających limity gwarancyjne na relatywnie niskich poziomach². Aby ograniczyć prawdopodobieństwo powtórzenia się tych zjawisk w przyszłości, na mocy dyrektywy DGS ujednociono poziom gwarancji depozytowych we wszystkich państwach członkowskich UE.

Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo ujednoczenia i znacznego podwyższenia limitów gwarancji nie wzrosła siła potencjału finansowego krajowych systemów gwarancji w UE. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa deponenta, gdyż tak naprawdę to należyte zasoby finansowe funduszy pozwalają na rzeczywistą i sprawną wypłatę środków deponentom, a nie sam limit gwarancyjny [Kerlin, 2013]. Jeżeli jednak deponenti nie będą posiadać wystarczającej pewności, że fundusz będzie skłonny realizować swoje zobowiązania z tytułu gwarancji (co pomimo ustanowionych przepisów nie jest pewne, biorąc pod uwagę chociażby sytuacje, które wystąpiły w Islandii i na Cyprze) oraz będzie posiadał adekwatne zasoby finansowe, aby wypłacić środki gwarantowane w momencie upadku banku, to nawet w przypadku wysokich limitów gwarancyjnych deponenti mogą być skłonni masowo wypłacać środki z banku.

Brak harmonizacji przepisów pomiędzy państwami członkowskimi zaowocował wykształceniem się istotnych różnic w najważniejszych aspektach konstrukcyjnych dotyczących systemów gwarancji depozytów. Ze względu na okresy przejściowe umożliwiające osiągnięcie docelowych poziomów dostępnych środków finansowych przez systemy krajowe w perspektywie najbliższych lat, zachowanie deponentów w sytuacjach kryzysowych będzie w dalszym ciągu uwarunkowane możliwościami finansowymi krajowych systemów gwarancji depozytów.

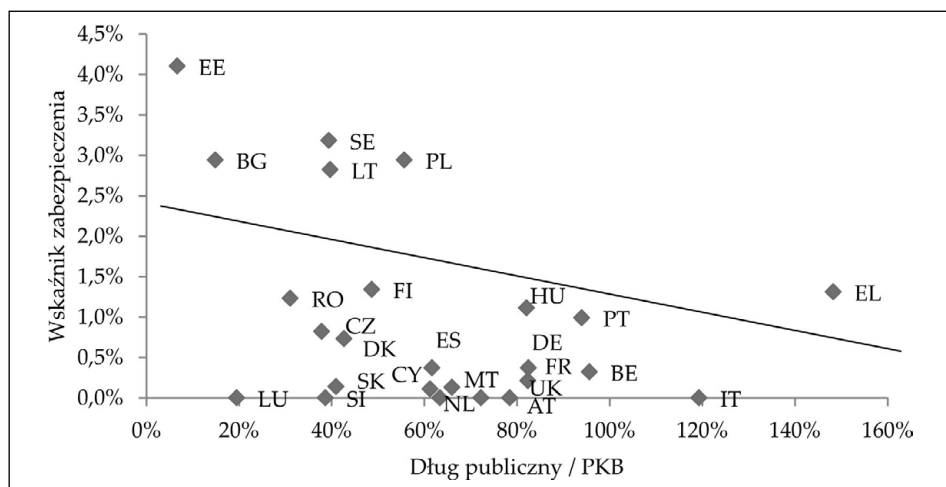
Systemy gwarancji depozytów w UE w dużym stopniu różnią się pomiędzy sobą zakresem gwarancji, sposobem finansowania, zasobami

² Rosnąca niepewność co do możliwości obsługi zadłużenia w niektórych peryferyjnych krajach strefy euro spowodowała pewien odpływ depozytów do banków w krajach o stabilniejszej sytuacji budżetowej, takich jak np. Niemcy [Demirgüç-Kunt i inni, 2014].

finansowymi, sposobem organizacji. Pewne kraje, takie jak Austria i Niemcy, mają więcej niż jeden fundusz. Większość systemów ma ograniczony dostęp do środków przedpłaconych w stosunku do łącznej wartości gwarantowanych depozytów, co wyraźnie uwydatnia brak wspólnych zasad i standardów w UE w zakresie finansowania funduszy. Takie państwa, jak Austria, Włochy i Wielka Brytania opierają swoją działalność gwarancyjną wyłącznie na źródłach finansowania typu *ex post* [IMF, 2013].

Na rys. 2 widoczna jest znacząca nierównowaga pomiędzy zdolnością finansową funduszy a wysokością zobowiązań wynikających z udzielonych gwarancji. Niektórym krajom UE daleko jest również do spełnienia docelowych wymogów określonych w dyrektywie DGS. Średni poziom wskaźnika zadłużenia dla krajów widocznych na rys. 2 wynosił w badanym okresie ok. 1%. Zauważyć można, że polski system gwarancji depozytów jest relatywnie dobrze wyposażony w środki na tle innych unijnych systemów, na co wskazuje zarówno wskaźnik zasobów finansowych funduszu liczony do PKB (rys. 3), jak i liczony do depozytów gwarantowanych (rys. 2).

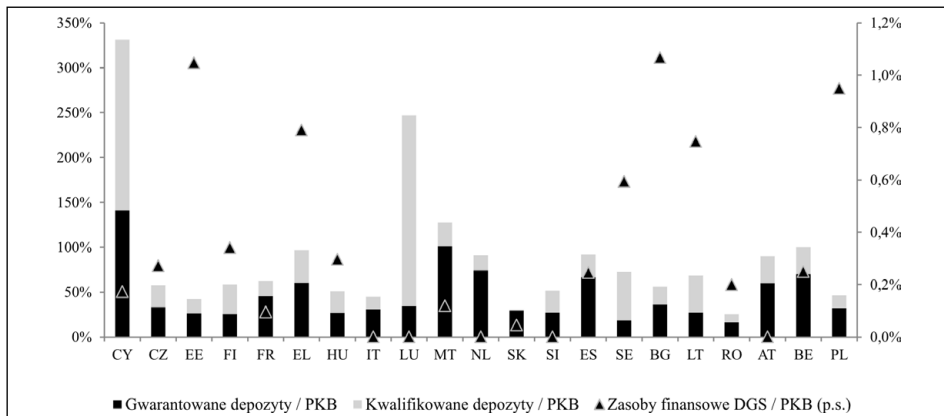
Rysunek 2. Wskaźnik zabezpieczenia w relacji do poziomu zadłużenia państwa



AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, CZ – Czechy, DK – Dania, EE – Estonia, FI – Finlandia, FR – Francja, DE – Niemcy, EL – Grecja, HU – Węgry, IT – Włochy, LU – Luksemburg, MT – Malta, NL – Holandia, PT – Portugalia, SK – Słowacja, SI – Słowenia, ES – Hiszpania, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania, BG – Bułgaria, LT – Łotwa, RO – Rumunia, PL – Polska
 Uwaga: wskaźnik zabezpieczenia obliczany jest w procentach jako ułamek, którego licznikiem są dostępne do wykorzystania zasoby finansowe zgromadzone w obowiązkowym systemie gwarantowania depozytów. Mianownikiem jest suma środków gwarantowanych przez fundusz we wszystkich podmiotach objętych tym systemem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ECB oraz [Demirgüç-Kunt i inni, 2014].

Rysunek 3. Depozyty gwarantowane i zasoby finansowe DGS w relacji do PKB



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ECB oraz [Demirgüç-Kunt i inni, 2014].

W świetle powyższych danych stwierdzić można, że znaczna część krajowych systemów gwarancji depozytów w UE jest niedofinansowana, co oznacza, że nie poradziłyby sobie one z niewypłacalnością nawet banku średniej wielkości. Niektórzy wskazują, że w krajach o niskich poziomach zakumulowanych funduszy to tzw. podejście *too-big-to-fail* lub dobry stan finansów publicznych kraju pochodzenia banku może determinować bezpieczeństwo depozytów [Iwanicz-Drozdowska, 2011].

Jakkolwiek zwiększenie bezpieczeństwa oszczędności gospodarstw domowych jest korzystne z punktu widzenia stabilności sektora bankowego, to sprzyja ono zjawisku pokusy nadużycia (*moral hazard*) oraz rodzi wątpliwości co do wypłacalności funduszy. Szczególnie relacja zobowiązań do zasobów finansowych rodzi pytanie, czy kondycja finansowa państw jest adekwatna do rozrastającej się instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa i zaprezentowanej podczas ostatniego kryzysu skłonności do udzielania pomocy ratunkowej instytucjom finansowym, w tym również domyślnego wsparcia systemów ochrony depozytów w wypłacie środków gwarantowanych.

Jako wskaźnik obrazujący potencjalną zdolność państwa do zwiększenia zobowiązań w celu wsparcia i zabezpieczenia krajowych systemów gwarancji można wykorzystać relację długu publicznego do wartości PKB. Ogólniej rzecz biorąc, relatywnie wysoki stosunek depozytów do PKB (rys. 3) w połączeniu ze znaczącym poziomem zadłużenia niektórych krajów (rys. 2) budzi wątpliwość, czy same rządy byłyby w stanie udźwignąć ciężar kosztów wsparcia krajowych sieci bezpieczeństwa w obliczu upadku większego banku. Ponadto ujemne nachylenie linii regresji na rys. 2 świadczy o tym, że kraje o wysokim zadłużeniu (zazwyczaj kraje o rozwiniętych

gospodarkach) posiadają relatywnie słabo skapitalizowane systemy gwarancji depozytów, co stanowi dodatkowy czynnik ryzyka, gdyż to właśnie z tych krajów wywodzą się największe grupy bankowe.

Otwarte pozostaje również pytanie, czy nowy paneuropejski fundusz gwarancji depozytów może uzyskać odpowiednią „masę krytyczną”, tj. czy będzie w stanie osiągnąć w rozsądnym terminie poziom kapitalizacji, który deponenci oraz uczestnicy rynku uznają za adekwatny dla stwierdzenia, że nastąpiło istotne wzmocnienie europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego, a tym samym istotnie ograniczono zjawisko negatywnego sprzężenia zwrotnego między bankami a państwami.

Powstanie nowej struktury w architekturze europejskiej sieci bezpieczeństwa może poprawić możliwości wypłacania gwarancji, pod warunkiem że zostanie wyposażona w odpowiednią bazę kapitałową. Poziom kapitału zgromadzonego przez DIF ma w okresie 2017–2024 wzrosnąć z około 0,18% do 0,8% wartości gwarantowanych depozytów posiadanych przez banki z państw strefy euro. KE na podstawie bilansów bankowych z 2011 r. oszacowała wartość depozytów podlegających gwarancjom w strefie euro i wskazała, że fundusz powinien docelowo osiągnąć poziom około 43 mld euro [Komisja Europejska, 2015]. Kwota ta jest niższa niż docelowa wysokość kapitalizacji jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (55 mld euro), co pozwala wątpić w jego wpływ na wzmocnienie stabilności systemu finansowego strefy euro.

4. Europejski system gwarantowania depozytów z perspektywy Polski

Unia bankowa, choć stworzona głównie z myślą o krajach strefy euro, pozostaje otwarta również dla krajów non-euro, które mogą do niej przystąpić na zasadzie tzw. bliskiej współpracy. Formuła bliskiej współpracy stworzona została w odpowiedzi na postulaty związane z ryzykiem dezintegracji jednolitego rynku poprzez zróżnicowanie warunków prowadzenia działalności bankowej (np. arbitraż regulacyjny, różnica w kosztach kredytowania) oraz obawami dotyczącymi wygenerowania nowych realnych kryteriów konwergencji. Dlatego stworzono specjalną formułę członkostwa dla tzw. państw non-euro. Wobec funkcjonalnych i prawnych powiązań pomiędzy jednolitym funduszem gwarancyjnym oraz jednolitym nadzorem i restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją państwa członkowskie spoza strefy euro przystępujące do unii bankowej w formule bliskiej współpracy będą zobowiązane partycypować we wszystkich trzech częściach unii bankowej, co istotnie wpływa na analizę kosztów i korzyści uczestnictwa w EDIS.

Kwestia przystąpienia Polski do unii bankowej jest szeroko dyskutowana zarówno w środowisku akademickim, jak i nadzorczym. Polska nie podjęła decyzji o przystąpieniu do unii bankowej na zasadzie bliskiej współpracy, a z wypowiedzi przedstawicieli rządu można wnioskować, że proces oceny kosztów, korzyści oraz czynników ryzyka wynikających z uczestnictwa w tym projekcie nie zakończy się w ciągu najbliższych lat. Obecnie najbardziej prawdopodobny jest scenariusz dołączenia do unii bankowej w momencie uzyskania statusu kraju strefy euro. Taka postawa uzasadniona jest kilkoma istotnymi przesłankami.

Po pierwsze, zwraca się uwagę na fakt, że Polska jako niepełnoprawny członek unii bankowej nie mogłaby w pełni korzystać ze środków finansowych, z których korzystać mogą banki z siedzibą w strefie euro, tj. instrumentów płynnościowych ECB oraz środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism* – ESM) [Pawłowicz, 2013]. Po drugie, akcesja do unii bankowej oznaczałaby przeniesienie procesu decyzyjnego na poziom europejski i zmniejszenie siły oddziaływania polskich instytucji sieci bezpieczeństwa na krajowy sektor bankowy, a przy tym część odpowiedzialności finansowej pozostałaby nadal na poziomie lokalnym [Waliszewski, 2015]. Po trzecie, przesunięciu kompetencji nadzorczych do EBC nie towarzyszyłoby uzyskanie pełni uprawnień, które przysługują państwom ze strefy euro (brak reprezentanta w Radzie Prezesów EBC – co jest szczególnie istotne w kontekście wydawania licencji bankowych oraz zgód na fuzje i przejęcia banków). Po czwarte, jednym z kluczowych uwarunkowań oceny zasadności przystępowania do unii bankowej jest pozycja krajowych organów sieci bezpieczeństwa w transgranicznym procesie decyzyjnym [Kwaśniak, 2012]. Po piąte, wejście do unii bankowej przeniosłoby bezpośrednie koszty ratowania central transgranicznych grup bankowych mających swoje siedziby w państwach strefy euro na Polskę [Kawalec, 2013]. W końcu, EBC nie powinien nadzorować banków, jeżeli nie jest jednocześnie odpowiedzialny za politykę pieniężną, gdyż oznaczałoby to zbyt dużą koncentrację władzy w rękach EBC [Balcerowicz, 2012].

Badania przeprowadzone przez IBnGR (2014) wskazują z kolei, że do głównych korzyści wynikających z przystąpienia Polski do unii bankowej można zaliczyć:

- 1) poprawę postrzegania bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych (zarówno z UE, jak i spoza UE),
- 2) ułatwienie dostępu do finansowania długoterminowego oraz spadek kosztu pozyskania środków przez banki krajowe,
- 3) wzrost emisji obligacji zagranicznych przez banki krajowe.

Wśród innych atutów przystąpienia do EDIS wskazuje się ponadto na niższe koszty administracyjne związane z zarządzaniem jednym

wspólnym systemem w porównaniu z funkcjonowaniem oddzielnych systemów krajowych oraz na pełną harmonizację poziomu gwarantowania depozytów, która pozwoliłaby wyeliminować arbitraż regulacyjny [Payne, 2015].

Powstanie unii bankowej może mieć wpływ na postrzeganie polskiego sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych i tym samym na koszt pozyskania finansowania przez banki krajowe. SSM i SRM bezpośrednio oddziaływać będą na instytucje kredytowe z krajów należących do unii bankowej, czyli na instytucje, które są właścicielami polskich banków albo stanowią dla nich bezpośrednią konkurencję. Z punktu widzenia analizy kosztów i korzyści wydaje się, że samo powstanie trzyfilarowej unii bankowej będzie miało pozytywne konsekwencje dla kraju non-euro także w przypadku, gdy nie przystąpi on do unii bankowej.

System bankowy kraju pozostającego poza unią bankową, a wykazujący się dużą współzależnością z sektorem bankowym strefy euro, może być lepiej postrzegany przez inwestorów i klientów detalicznych w związku z powstaniem nowej paneuropejskiej struktury sieci bezpieczeństwa. Istotne uzależnienie kapitałowe sektora bankowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej od banków matek ze strefy euro powoduje, że spółki zależne od banków macierzystych są oceniane przez deponentów przez pryzmat kondycji finansowej banku macierzystego [Allen i inni, 2013]. Oznacza to, iż większe bezpieczeństwo banku macierzystego może być postrzegane przez klientów jako gwarancja stabilności dla ich spółek córek.

Funkcjonowanie unii bankowej będzie też miało inny pośredni korzystny wpływ na sytuację sektora bankowego w Polsce poprzez zwiększenie bezpieczeństwa finansowego tzw. otoczenia Polski, w tym bezpieczeństwa peryferyjnych krajów strefy euro, które borykają się z problemami zadłużenia publicznego oraz skutkami kryzysu w systemie bankowym (tzw. kraje PIGS) [Waliszewski, 2016].

Sytuacja, w której zakończone zostaną prace nad jednolitym systemem gwarancji depozytów, a Polska jako kraj pozostający poza unią bankową nie będzie nim objęta, może jednak generować pewne negatywne zjawiska. Można bowiem wyobrazić sobie, że w przypadku potencjalnego kryzysu bankowego deponenti mogliby uznać polski system gwarancji depozytów za mniej wiarygodny na tle systemu europejskiego i z tego względu zacząć realokować oszczędności do oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych lub transferować środki za granicę³. Przystąpienie do paneuropejskiego funduszu gwarancyjnego mogłoby wpłynąć na ograniczenie

³ Ryzyko odpływu depozytów wiąże się również z postrzeganiem przez deponentów poziomu ryzyka kraju, które przy zachowaniu krajowych systemów gwarancji depozytów jest z nimi cały czas silnie powiązane.

ryzyka materializacji takiego scenariusza – szczególnie z punktu widzenia gospodarek wschodzących, takich jak Polska, które są potencjalnie bardziej narażone na zjawisko przenoszenia oszczędności niż kraje wysoko rozwinięte [Van Rixtel, Gasperini, 2013].

Formułując tego typu hipotezy, nie można jednak abstrahować od faktycznych uwarunkowań polskiej sieci bezpieczeństwa. Ważną kwestią w dyskusji o korzyściach, bądź ich braku, przystąpienia Polski do EDIS jest kapitalizacja BFG na tle innych systemów gwarancyjnych UE. BFG gromadzi fundusze przede wszystkim w trybie *ex ante*, czyli wyprzedzająco, przed koniecznością realizacji gwarancji, podczas gdy zasada ta w niektórych krajach europejskich dopiero zaczyna obowiązywać⁴.

Na tle zagranicznych systemów gwarancji depozytów siłę finansową polskiego systemu gwarancji depozytów należy ocenić wysoko. Na koniec 2015 r. wskaźnik zabezpieczenia depozytów środkami *ex ante* zgromadzonymi w systemie gwarantowania wyniósł 1,84%, a po uwzględnieniu również środków *ex post* – 2,41% [BFG, 2016]. BFG dysponuje również awaryjnym wsparciem finansowym ze strony Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego. Całkowite zasoby finansowe pozostające w dyspozycji funduszu wystarczyłyby, aby pokryć wypłatę środków gwarantowanych dziesiątego pod względem wielkości banku w Polsce [IMF, 2013].

Niezależnie od wiarygodności BFG, ryzyko nagłego odpływu depozytów gwarantowanych do innych krajów członkowskich należy ocenić jako niskie. Na oceną taką wpływają m.in. takie czynniki, jak niski udział zagranicznych depozytów sektora niefinansowego objętych gwarancjami w pasywach polskich banków [BFG, 2016], dobrze postrzegany system bankowy oraz niska skala ubankowienia.

Przystąpienie do mechanizmu EDIS wymagałoby stopniowego przenoszenia (uwzględniając okresy przejściowy) zasobów BFG do DIF. To z kolei spowoduje, że zasoby te zostaną połączone i będą mogły zostać wykorzystane na potrzeby działań w innych krajach uczestniczących w unii bankowej. Krajowe organy sieci bezpieczeństwa straciłyby pełną kontrolę nad dysponowaniem dobrze skapitalizowanym funduszem, co osłabiłoby efektywność nadzoru, biorąc pod uwagę fakt, że byłyby one w dalszym ciągu odpowiedzialne za instytucje finansowe niepodlegające bezpośrednio nadzorowi organów europejskich.

⁴ Większość państw UE (78%) zaadaptowało system, w którym instytucje bankowe regularnie zasilają systemy gwarancji depozytów składkami płatnymi z góry, natomiast w sześciu państwach członkowskich (22%) banki zobligowane są do wpłaty należnych środków dopiero po ogłoszeniu upadłości danego banku [KE, 2010].

Zakończenie

Celem artykułu było przedstawienie założeń nowych regulacji zmierzających do utworzenia III filaru unii bankowej oraz wskazanie szans i zagrożeń dla polskiego sektora bankowego wynikających z postępującej integracji instytucji sieci bezpieczeństwa w ramach strefy strefie euro.

Unia bankowa jest fundamentalną zmianą w architekturze finansowej UE. Ma ona kapitalne znaczenie dla sieci bezpieczeństwa finansowego, ponieważ jej zasadniczym celem jest wzmocnienie stabilności finansowej na jednolitym rynku finansowym, stanowiącym podstawę funkcjonowania UE [Jurkowska-Zeidler, 2016].

Należy jednak zwracać uwagę, że powstanie nowej struktury w architekturze europejskiej sieci bezpieczeństwa może poprawić możliwości wypłacania gwarancji tylko pod warunkiem, że zostanie ona wyposażona w odpowiednią bazę kapitałową. Nie wydaje się, aby szacowana przez KE docelowa kapitalizacja EDIS w wysokości 43 mld euro wystarczyła do zbudowania adekwatnej do skali ryzyka wiarygodności.

EDIS, podobnie jak pozostałe dwa filary unii bankowej, będzie obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich strefy euro i otwarty dla państw członkowskich spoza strefy euro w formule tzw. bliskiej współpracy. W obliczu inherentnych powiązań między EDIS oraz jednolitym nadzorem i jednolitą restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją państwa członkowskie spoza strefy euro przystępujące do unii bankowej będą zobowiązane do uczestniczenia we wszystkich trzech filarach unii bankowej łącznie.

Przeprowadzony krytyczny przegląd literatury przedmiotu nie pozwala na wykazanie jednoznacznie korzystnego bilansu korzyści i kosztów związanych z przystąpieniem do unii bankowej w formule bliskiej współpracy. Potencjalnie pozytywne efekty przystąpienia państwa non-euro do EDIS i w konsekwencji do unii bankowej są mitygowane przez utratę autonomii lokalnego systemu nadzorczego oraz brak dostępu do finansowania z EBC i instrumentów ratunkowych ESM. Ocena ta jest szczególnie aktualna w kontekście państw członkowskich, których systemy gwarancji depozytów wyposażone są w odpowiednią bazę kapitałową oraz których systemy bankowe pozostają w istotny sposób powiązane z transgranicznymi grupami kapitałowymi.

W świetle przeprowadzonej w artykule analizy można oczekiwać, że w przypadku Polski, której system bankowy w 57% [NBP, 2016] kontrolowany jest przez instytucje finansowe ze strefy euro, wysoce prawdopodobne jest uzyskanie pewnych pozytywnych efektów wygenerowanych przez utworzenie EDIS przy jednoczesnym pozostawaniu poza tym systemem (polski sektor bankowy będzie postrzegany jako bardziej wiarygodny

zarówno przez inwestorów, jak i klientów detalicznych w związku ze zwiększeniem się poziomu bezpieczeństwa banków matek). Wydaje się więc, że w obecnych uwarunkowaniach te pozytywne efekty w zestawieniu z zachowaniem szerokiej autonomii krajowego funduszu gwarancyjnego przeważają nad korzyściami związanymi z potencjalnym przystąpieniem do EDIS, co potwierdza postawioną w artykule tezę badawczą.

W szerszym kontekście pozostawanie Polski poza unią bankową wiąże się jednak z częściową utratą wpływu na architekturę europejskiego systemu finansowego i rodzi ryzyko odchylenia się od realnego procesu konwergencji zachodzącego w UE.

Literatura

- Allen F., Jackowicz, K., Kowalewski, O. (2013), *The effects of foreign and government ownership on bank lending behaviour during a crisis in Central and Eastern Europe*, Warszawa.
- Arnaboldi F. (2014), *Deposit Guarantee Schemes. A European Perspective*.
- Balcerowicz L. (2012), *Unia bankowa – słuszne stanowisko MF*, „IAR Newswire”, dostęp: 20.07.2017.
- BFG (2016), Raport roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2015 r.
- Boccuzzi G. (2016), *The European Banking Union. Supervision and Resolution*, Palgrave Macmillan UK.
- Borsuk M., Klupa K. (2016), *Nowe instrumenty prawne w zakresie ingerencji w prawa obligatariuszy banku w ramach postępowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (resolution)*, V Kongres Regulacji Rynków Finansowych, Instytut Allerhand (monografia) (artykuł oddany do druku XI 2016).
- Borsuk M., Pawłowicz L. (2016), *Temporary funding in the resolution process*, „Bezpieczny Bank”, nr 4(65).
- Cariboni, J., Branden K.V., Campolongo F., De Cesare M. (2008), *Deposit protection in the EU: State of play and future prospects*, „Journal of Banking Regulation”, Vol. 9, No. 2.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E.J., Laeven L. (2014), *Deposit Insurance Database*, „IMF Working Paper”.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2014/59 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.
- Hryckiewicz A., Pawłowska M. (2013), *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, „Materiały i Studia”, nr 289, NBP, Warszawa.
- IMF (2013), Republic of Poland: Financial System Stability Assessment, Waszyngton.

- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (2014), *Konsekwencje przystąpienia Polski do unii bankowej*, Gdańsk.
- Iwanicz-Drozdowska M. (2011), *Deposit insurance systems – lessons from the crisis for CESEE banking systems*, „SUERF Studies”, No. 1.
- Iwanicz-Drozdowska M., Kerlin J., Smaga P., Tomasik M., (2015), *EU guarantee schemes: Status quo and policy implications*, „Journal of Banking Regulation”, Vol. 16, No. 3.
- Juncker J., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M. (2015), *Sprawozdanie pięciu przewodniczących – Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela.
- Jurkowska-Zeidler A. (2016), *Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do dokończenia Unii Bankowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, Vol. 50, No. 4.
- Kawalec S. (2013), *Lepiej udomowić banki niż wchodzić do unii bankowej*, www.oserwatorfinansowy.pl, dostęp: 20.07.2017.
- Kerlin J. (2013), *Analiza porównawcza systemów gwarancji depozytów w krajach Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank”, nr 2–3.
- Koleśnik J. (2013), *Pożądany kształt europejskiego, zintegrowanego systemu restrukturyzacji, uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, w: M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa.
- Komisja Europejska (2012), *Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM(2012) 510, Komisja Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2015), *Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, COM(2015) 600, Komisja Europejska, Bruksela.
- Kwaśniak W. (2012), *Skutki dla polskiego systemu bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej*, w: *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, „Zeszyty BRE-CASE” nr 123.
- NBP (2016), *Przegląd Spraw Europejskich*, Warszawa.
- NBP (2016), *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2015 r.*, Warszawa.
- Ognjenovic, D. (2017), *Deposit Insurance Schemes: Funding, Policy and Operational Challenges*.
- Pawłowicz L. (2013), *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 1.
- Payne J. (2015), *The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe*, „European Company and Financial Law Review”, Vol. 12, No. 4.
- Pollner J. (2013), *Podział ryzyka i ponoszenie konsekwencji ryzyka – nowa generacja regulacji dotyczących uporządkowanej likwidacji*, „Zeszyty BRE – CASE” nr 124.
- Smaga P. (2013), *Paneuropejski system gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank”, nr 2–3.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. z 2016 r. poz. 996.

- Van Rixtel A., Gasperini G. (2013), *Financial crises and bank funding: recent experience in the euro area*, „BIS Working Papers”, No. 406.
- Van Rompuy H. (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Bruksela.
- Waliszewski K. (2015), *Od koncepcji do realizacji – szanse i zagrożenia europejskiej unii bankowej dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, w: M. Zalewska (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa.
- Waliszewski K. (2016), *Europejski System Gwarantowania Depozytów jako trzeci filar unii bankowej*, „Bezpieczny Bank”, nr 1.
- Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, COM(2015)586.

Użyte skróty

- BFG – Bankowy Fundusz Gwarancyjny
DIF – Deposit Insurance Fund
EBC – Europejski Bank Centralny
EDIS – European Deposit Insurance Scheme
FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation
KE – Komisja Europejska
SSM – Single Supervisory Mechanism
SRM – Single Resolution Mechanism
UE – Unia Europejska

Streszczenie

Artykuł został poświęcony trzeciemu filarowi unii bankowej, jakim jest europejski system gwarantowania depozytów. Według przedstawionego w 2015 r. projektu rozporządzenia UE system ten ma być wdrażany w latach 2017–2024 i oznacza stopniowe przenoszenie finansowania i odpowiedzialności za gwarantowanie depozytów w strefie euro z poziomu krajowego na poziom europejski. Podobnie jak cała unia bankowa, tak i system gwarantowania depozytów jest przeznaczony dla krajów strefy euro, ale Polska jako państwo członkowskie objęte derogacją może uczestniczyć w niej dobrowolnie, w formule tzw. bliskiej współpracy. Możliwość ta wymaga dokonania analizy kosztów i korzyści, w szczególności w kontekście asymetrii praw i obowiązków krajów spoza strefy euro uczestniczących w unii bankowej oraz z uwagi na możliwość wystąpienia pewnych pozytywnych efektów nawet w sytuacji pozostawania poza unią bankową.

Słowa kluczowe

unia bankowa, gwarantowanie depozytów, europejski system gwarantowania depozytów, EDIS

European deposit insurance scheme as the third pillar of the banking union and its impact on non-euro countries – Polish perspective (Summary)

This article focuses on the third pillar of the banking union – European Deposit Insurance Scheme (EDIS). According to the proposed EU regulation from 2015, the scheme is expected to be implemented between 2017 and 2024 and will lead to gradual transfer of funding and responsibility for guaranteeing deposits in the euro area from national to European level. Similar to the entire banking union framework, EDIS is designed for euro area countries, but Poland as a Member State with euro-derogation may participate voluntarily in the formula of close cooperation. This prospect requires a cost-benefit analysis, in particular as regards the asymmetry of rights and obligations of non-euro countries participating in the banking union, and given the incidence of some certain positive effects regardless of the participation in the banking union.

Keywords

banking union, deposit guarantees, European deposit insurance scheme, EDIS

