

**Agnieszka Ostalecka**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## PROBLEM OCHRONY DEPONENTA W KONTEKŚCIE ZABURZEŃ RYNKÓW FINANSOWYCH

---

**Streszczenie:** W dobie zawirowań rynku finansowego, których obecnie doświadczamy, jednym z najważniejszych wyzwań dla władz jest zapewnienie stabilności systemu finansowego. Dlatego też systemy gwarantowania depozytów, których celem jest ochrona deponenta i jednocześnie wspieranie stabilności systemu bankowego, stają się nieodłącznym elementem współczesnych systemów bankowych. Istnienie wiarygodnego systemu ochrony deponenta jest szczególnie ważne w sytuacji występowania zaburzeń systemu finansowego, gdyż pomaga zapobiegać wystąpieniu paniki bankowej – zjawiska, które stanowi ogromne zagrożenie dla płynności, a pośrednio nawet dla wypłacalności banków.

**Słowa kluczowe:** ochrona deponenta, gwarantowanie depozytów, kryzys bankowy.

### 1. Wstęp

W obecnych czasach systemy bankowe są bardziej niż w przeszłości narażone na występowanie zaburzeń, w tym kryzysów bankowych. Dzieje się tak m.in. w wyniku burzliwych przemian, jakie rozpoczęły się od początku lat 90. na rynkach finansowych. W obliczu zagrożeń związanych z możliwością występowania poważnych zaburzeń na rynkach finansowych najważniejszym wyzwaniem jest obecnie zapewnienie stabilności rynków finansowych. Jednym ze sposobów stabilizacji rynków finansowych jest tworzenie systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.

Systemy gwarantowania depozytów są obecnie w większości krajów nieodłącznym elementem systemu finansowego. Obok nadzoru bankowego i banku centralnego w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji są podstawowymi elementami sieci bezpieczeństwa finansowego. Najważniejszą korzyścią wynikającą z ich funkcjonowania jest wspieranie stabilności systemu finansowego i zmniejszanie ryzyka występowania niezwykle groźnego dla banków zjawiska paniki bankowej. Osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki objęciu ochroną deponentów instytucji bankowych, co sprzyja podtrzymaniu zaufania do systemu bankowego w sytuacji występowania zaburzeń na rynkach finansowych, a tym samym zmniejsza ryzyko runu na banki.

Celem artykułu jest podjęcie rozważań dotyczących problemu ochrony deponenta we współczesnych systemach bankowych, a szczególnie jej znaczenia w sytuacji występowania zaburzeń w systemie finansowym.

## 2. Idea gwarancji depozytów w teorii ekonomii

Ze względu na powszechność występowania systemów gwarantowania depozytów na świecie warto nawiązać w tym miejscu do problemu osadzenia idei gwarancji depozytów w teorii ekonomii.

Jak stwierdza Obal [2004, s. 47, 48], systemy gwarantowania depozytów, będąc w większości przypadków systemami obowiązkowymi, idą nieco „pod prąd” idei gospodarki rynkowej i dlatego trudno jest znaleźć argumenty za obowiązkowymi systemami gwarantowania depozytów na gruncie ekonomii klasycznej. Co więcej, istnieje pewien dysonans pomiędzy powszechną liberalizacją życia gospodarczego a coraz powszechniejszym istnieniem gwarancji depozytów. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie staje się trudne na gruncie ekonomii klasycznej, ale jest możliwe na gruncie ekonomii instytucjonalnej, szczególnie zaś ekonomii kosztów transakcyjnych. Zgodnie z nią jednym z głównych celów, a zarazem skutkiem działania instytucji gospodarki wolnorynkowej, są oszczędności kosztów transakcyjnych.

Jak powszechnie wiadomo, upadłość banku rodzi dużo dalej idące skutki niż upadłość jakiegokolwiek innego przedsiębiorstwa. Katalog negatywnych następstw upadłości banku jest bardzo szeroki i obejmuje wiele negatywnych skutków, nie tylko dla sektora bankowego, ale również ogólnogospodarczych, w tym m.in.:

- utratę zaufania do systemu bankowego, która dla banków postrzeganych jako instytucje zaufania publicznego jest kluczową kwestią warunkującą ich dalsze funkcjonowanie,
- możliwość wystąpienia paniki bankowej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie utraty płynności finansowej banków, a nawet – w sytuacji konieczności przedterminowej likwidacji aktywów w celu pokrycia roszczeń deponentów – ich wypłacalności,
- zagrożenie ryzykiem systemowym, polegającym na wystąpieniu efektu domina w sektorze bankowym i zarażeniu się „zdrowych” banków od banków osłabionych,
- negatywne konsekwencje dla gospodarki, w tym m.in. wystąpienie zaburzeń w systemie płatniczym czy gwałtowne kurczenie się podaży kredytu (*credit crunch*).

Jak podkreśla Obal [2004, s. 49], za szczególny rodzaj kosztów transakcyjnych działania systemu bankowego można zatem uznać konsekwencje upadłości banków powodujące negatywne skutki dla całego systemu bankowego i gospodarki. Upadłości te, a szczególnie straty ponoszone w ich wyniku przez deponentów, są głównym źródłem ryzyka utraty zaufania. Instytucja gwarantowania depozytów ma na celu obniżenie ryzyka utraty zaufania, czyli zmniejszenie kosztów transakcyjnych syste-

mu bankowego. Zdaniem autora jeszcze silniej na redukcję kosztów transakcyjnych związanych z upadłościami bankowymi wpływają działania pomocowe podejmowane przez niektóre systemy gwarantowania depozytów polegające na ratowaniu banków przed upadłością. Należy jednak mieć na uwadze, że zarówno gwarantowanie depozytów, jak i sanacja banków są działaniami kosztownymi. Efektywność polega zatem na takim zbudowaniu systemu, aby w optymalny sposób bilansował korzyści wynikające z ograniczenia kosztów transakcyjnych i ponoszenia kosztów działania systemu.

### 3. Korzyści istnienia gwarancji depozytów

Systemy gwarantowania depozytów zaczęły powstawać w reakcji na rosnące zagrożenia ze strony rynków finansowych. Historycznie pierwszą instytucją gwarantującą depozyty bankowe była Federal Insurance Corporation (FDIC), która została powołana w 1933 r. w Stanach Zjednoczonych w odpowiedzi na kryzys bankowy, pogłębiający się wskutek paniki bankowej. Kwestia instytucjonalnej ochrony środków gromadzonych w bankach powróciła ponownie w latach 70. XX wieku, czyli po kolejnych światowych doświadczeniach kryzysowych (zwłaszcza po załamaniu światowego systemu walutowego z Bretton Woods). W tym czasie powstała ¼ istniejących obecnie systemów gwarantowania depozytów [Jurkowska-Zeidler 2008, s. 279].

Zdaniem laureata Nagrody Nobla z 2001 r. – Josepha E. Stiglitz, jedną z najważniejszych cech, które powinien mieć system bankowy, jest funkcjonowanie w jego ramach systemu gwarantowania depozytów [Stiglitz, Greenwald 2003, s. 13]. Systemy gwarantowania depozytów mają do spełniania bardzo wiele funkcji w systemach finansowych poszczególnych krajów.

Najważniejszą przesłanką ich tworzenia i utrzymywania jest ochrona klientów banków przed stratami związanymi z upadłością banku przechowującego ich depozyty. Klienci banków, a przede wszystkim drobni deponenti, nie są w stanie samodzielnie dokonać analizy wiarygodności i kondycji finansowej banków, w których lokują depozyty. Problemem, który dodatkowo komplikuje taką analizę, jest problem asymetrii informacji, przejawiający się w braku dostępu do danych, których posiadanie byłoby niezbędne do oceny rzeczywistego ryzyka związanego z możliwością utraty ulokowanych środków.

Dlatego też w celu ochrony oszczędności gromadzonych w bankach tworzy się mechanizm zabezpieczający, jakim jest system gwarantowania depozytów, który chroni je w sposób zarówno bezpośredni (wypłata klientom kwot gwarantowanych – system typu *paybox*), jak i pośredni (udzielanie wsparcia finansowego bankom zagrożonym utratą wypłacalności – system typu *risk-minimizer*) [Iwanicz-Drozdowska 2000, s. 194].

Innym argumentem przemawiającym za istnieniem ochrony deponenta jest pełnienie funkcji stabilizacyjnej przez systemy gwarantowania depozytów. Istnie-

nie systemu gwarantowania depozytów, przez zapewnienie ochrony deponentom, przyczynia się niewątpliwie do zwiększenia zaufania do systemu bankowego wśród klientów banków, zmniejszając tym samym ryzyko masowego wycofywania depozytów. Zjawisko paniki bankowej, towarzyszące często kryzysom bankowym, jest zjawiskiem niezwykle groźnym dla banków i zagrażającym stabilności całego systemu bankowego.

Wynika to z tego, że upadłość banku ma dużo bardziej dalekosiężne skutki niż upadłość zwykłego przedsiębiorstwa. Upadłość banku prawie zawsze wiąże się z utratą zaufania do systemu bankowego, kluczowego elementu w działalności banków, określanych przecież jako instytucje zaufania bankowego. Działalność banków jako instytucji zaufania publicznego powoduje, że są one narażone w dużo większym stopniu niż jakiegokolwiek inne instytucje na ryzyko systemowe, tj. ryzyko przenoszenia się problemów jednych banków na inne, co w konsekwencji może dotknąć także zdrowe i bezpieczne banki.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę znaczenie systemu bankowego dla gospodarki, zaburzenia w funkcjonowaniu banków mogą mieć wpływ na całą gospodarkę. Wystąpienie zaburzeń w systemie płatniczym powoduje niemożność wywiązywania się przedsiębiorstw ze swoich zobowiązań, co może nawet przyczynić się do powstania zatorów płatniczych w gospodarce i nadszarpnięcia wzajemnego zaufania przedsiębiorców. Równie negatywny efekt dla gospodarki związany z występowaniem kryzysu w systemie bankowym ma wystąpienie zjawiska *credit crunch*, czyli załamania na rynku kredytów, polegającego na radykalnym skurczeniu podaży kredytu dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Sytuacja taka powoduje, że wiele przedsiębiorstw, szczególnie funkcjonujących w systemie zorientowanym bankowo (gdzie główny dopływ kapitału odbywa się przez banki), zostaje nagle odciętych od źródeł finansowania, co zmusza je do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania bądź zaniechania inwestycji.

Skala negatywnych skutków upadłości banku, wiążąca się z ryzykiem rozprzestrzenienia się problemów na cały sektor bankowy, może zostać zmniejszona dzięki zapewnieniu ochrony antyupadłościowej klientom banków. W sytuacji jej istnienia deponenci będą mieli mniejszą pokusę wycofywania ulokowanych środków, co znacznie zmniejsza ryzyko wystąpienia paniki bankowej, rozszerzania się kryzysu płynności na inne banki, a zatem zmniejsza też skalę negatywnych następstw dla całej gospodarki. Świadomość odzyskania środków w razie upadłości banków nie spowoduje też tak drastycznej utraty zaufania do banków jak w przypadku sytuacji braku jej występowania.

Innymi przesłankami powoływania do życia systemów gwarancyjnych są [Pawlikowski 2004, s. 5]:

- wzrost skłonności do oszczędzania, a tym samym stymulowanie wzrostu gospodarczego,
- umożliwienie małym bankom konkurowania 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.

#### 4. Koszty istnienia gwarancji depozytów

Jednakże pomimo wielu argumentów przemawiających za tworzeniem systemów gwarantowania depozytów, część ekonomistów uważa je za zbyt dużą ingerencję w gospodarkę wolnorynkową, wskazując na wiele zagrożeń związanych z ich istnieniem. Do najważniejszych z nich należą (por. [Obal 2004]):

- nasilenie pokusy nadużycia (*moral hazard*),
- występowanie negatywnej selekcji,
- wystąpienie problemu „jazdy na gapę” (*free riders*),
- wystąpienie problemu agencji (przedstawicielstwa – *agency problem*).

Wprowadzenie instytucjonalnej ochrony depozytów klientów banków w celu wspierania stabilności finansowej przyczynia się do osłabienia dyscypliny rynkowej, kreując pokusę nadużycia. Świadomość istnienia dodatkowych mechanizmów zabezpieczających zdejmuje z banków i innych instytucji finansowych oraz z ich klientów część odpowiedzialności za ich decyzje. Panuje wśród nich przekonanie, że ewentualne negatywne skutki ich działań zostaną zneutralizowane bądź przynajmniej złagodzone przez ustanowiony system zabezpieczeń w postaci systemu gwarantowania depozytów [Szczepańska 2008, s. 46].

Ryzyko wystąpienia pokusy nadużycia w odniesieniu do deponentów polega na tym, że z deponenta zostaje częściowo zdjęte ryzyko odpowiedzialności za swoje decyzje inwestycyjne, co prowadzi do zmniejszenia zainteresowania bądź w ogóle zaniechania przeprowadzania analizy i oceny banku pod kątem bezpieczeństwa lokowania w nim środków. Taka sytuacja powoduje, że nawet bankom zagrożonym stosunkowo łatwo jest pozyskać nowe depozyty, jeżeli zaproponują tylko atrakcyjne oprocentowanie. Nawet bowiem jeżeli deponent ma świadomość ryzyka związanego z taką lokatą, to istnienie systemu gwarantowania depozytów (szczególnie systemu gwarancji pełnych bądź z określonym, ale wysokim limitem i bez koasekuracji) powoduje brak jego finansowej odpowiedzialności w przypadku upadłości banku.

Ze względu na fakt, że w sytuacji istnienia gwarancji depozytów deponenti mają zdecydowanie zmniejszone bodźce do dokonywania oceny bezpieczeństwa działalności banku, nie wywierają one dyscyplinującego wpływu na działalność tych instytucji. Banki, działając w warunkach rozluźnionej dyscypliny rynkowej, również nie mają bodźców do bezpiecznego działania i angażują się w bardziej ryzykowne inwestycje nastawione na wysoką stopę zwrotu.

Innym minusem istnienia systemów gwarancyjnych jest możliwość wystąpienia negatywnej selekcji. Jak wskazuje Obal [2004, s. 56-57], problem negatywnej selekcji, podobnie jak pokusa nadużycia, jest immanentną cechą ubezpieczeń i naj-

ogólniej polega na tym, że najbardziej ubezpieczeń poszukują ci, którzy ich najbardziej potrzebują (tzn. są najbardziej narażeni na ryzyko). W przypadku gwarancji depozytów problem negatywnej selekcji jest tym dotkliwszy, że banki są w stanie dokładnie oszacować ryzyko własnej działalności i korzystać z ubezpieczenia tylko wtedy, kiedy stwierdzą, że zbyt wysokie ryzyko działalności utrudnia im zdobywanie środków. Uniknięcie problemu negatywnej selekcji jest możliwe za pomocą dwóch rozwiązań. Pierwsze polega na obligatoryjności systemu ubezpieczeniowego, w świetle którego bank musi przystąpić do systemu, bez względu na skalę ponoszonego ryzyka. Drugie – na stworzeniu zamiast składki płaskiej, składki skorygowanej o ryzyko działalności banku. Problemem jest jednak to, iż pomimo możliwości znacznego ograniczenia zjawisk zarówno negatywnej selekcji, jak i *moral hazard* dzięki jej zastosowaniu, pojawiają się duże trudności w obiektywnym szacowaniu ryzyka działalności banku.

Kolejnym zagrożeniem związanym z istnieniem systemu gwarantowania depozytów jest problem „jazdy na gapę”. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku, gdy system stabilizujący został już zbudowany, banki poniosły określone koszty jego tworzenia, dysponuje on zebranymi funduszami, nowo powstały bank zaś przystępuje do niego bez żadnych dodatkowych opłat. Taka sytuacja występuje szczególnie w systemach *ex ante*, gdzie fundusze zostały już zakumulowane i osiągnęły wysoki poziom, a banki przez długi okres ponosiły koszty tworzenia tego systemu, wtedy można oczekiwać, że przez jakiś czas system bankowy nie będzie obciążany kosztami funkcjonowania gwarancji depozytów, a funkcje gwarancyjne będą realizowane za pomocą zgromadzonych środków. W takiej sytuacji nowo powstałe banki, stając się uczestnikami systemu, mają w perspektywie dłuższy okres, w którym nie będą obarczane kosztami systemu gwarancji depozytów, będą za to w pełni objęte gwarancjami (szerzej: [Obal 2004]).

Innym zagrożeniem związanym z funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów jest według G. Garcii [1999, s. 7] problem agencji (przedstawicielstwa), zwany w literaturze anglojęzycznej *agency problem* lub *principal-agent problem*. Problem agencji pojawia się wtedy, gdy jeden podmiot – mocodawca (*principal*), zleca do wykonania pewne działanie drugiemu podmiotowi – przedstawicielowi (*agent*), przekazując mu również uprawnienia decyzyjne niezbędne do wykonania tego działania. Dochodzi więc do rozdzielenia podejmowania decyzji od ich kontrolowania. Strony kierują się przy tym własnym interesem, co powoduje, że ich cele nie są w pełni zbieżne. Co więcej, często przedstawiciel (*agent*) przedkłada swoje interesy ponad interesy mocodawcy (*principal*).

Według G. Garcii, problem agencji w odniesieniu do systemów gwarantowania depozytów może się ujawnić w sytuacji, gdy pracownicy instytucji gwarancyjnej przedkładają swoje interesy zawodowe nad interesy deponentów i wszystkich podatników, których reprezentują, opóźniając np. rozwiązanie problemu upadającego banku, przyczyniając się tym samym do zwiększenia kosztów jego upadłości. Ponadto autor ten stwierdza, że systemy mogą być także podatne na zjawisko *regula-*

*tory capture*, polegające na tym, że „regulujący stają się więźniami regulowanych”, tzn. regulatorzy zaczynają reprezentować interesy regulowanego przemysłu, zamiast reprezentować interesy konsumentów. W tym przypadku oznacza to, że regulatorzy przedkładają interesy banków objętych systemem gwarancyjnym ponad interesy deponentów i podatników. Ostatnim zagrożeniem dostrzeganym przez G. Garcię jest to, że systemy gwarantowania depozytów mogą być narażone również na zjawisko *political caputre*, co oznacza podległość wobec polityków wymuszających specjalne traktowanie dla swoich zwolenników [Garcia 1999, s. 7].

## 5. Znaczenie gwarancji depozytów w dobie kryzysu

Istnienie gwarancji depozytów ma szczególne znaczenie w sytuacji występowania zaburzeń w systemie finansowym. Tak naprawdę wtedy, gdy ryzyko upadłości banków staje się bardziej realne, najsilniej urzeczywistnia się potrzeba istnienia ochrony depozytów.

W dobie kryzysu finansowego deponenti wycofujący depozyty często wycofują je nie tylko z zagrożonych upadłością banków, ale również, mając świadomość braku danych dotyczących rzeczywistej kondycji finansowej pozostałych banków (problem istnienia asymetrii informacji), wycofują je z nich, mimo że często są bezpieczne i właściwie zarządzane. Taka sytuacja naraża te banki na ryzyko utraty płynności. Co więcej, banki, aby pozyskać płynne środki, są niekiedy zmuszone do bardzo dla nich kosztownej przedterminowej likwidacji aktywów, co naraża je na straty finansowe i powoduje zagrożenie utratą wypłacalności. Dlatego też działania deponentów, szczególnie gdy są naśladowane na zasadzie owczego pędu przez deponentów innych banków, mają moc samospełniającej się przepowiedni, mogą bowiem doprowadzić do utraty płynności czy wręcz wypłacalności nawet przez solidny i prawidłowo zarządzany bank. Dlatego też upadłość pojedynczego banku i związana z tym utrata zaufania deponentów do systemu bankowego stanowi tak poważne zagrożenie dla całego systemu bankowego.

W sytuacji występowania zaburzeń częstym krokiem mającym na celu utrzymanie zaufania do systemu bankowego jest rozszerzanie ochrony deponentów. I choć jest to często niezbędny element walki z kryzysem, należy w tym miejscu zastanowić się nad zakresem rozszerzenia tej ochrony. W przypadku systemów bankowych, w których brak jest systemu gwarancji depozytów, częstym krokiem jest objęcie depozytów, szczególnie składanych przez drobnych deponentów, gwarancjami rządowymi.

Jeżeli w danym kraju istnieje system gwarantowania depozytów typu *explicit*, a ustanowione limity gwarancyjne mogą nie zdołać ochronić systemu bankowego przed masowym wycofywaniem wkładów, wówczas częstym krokiem jest podwyższenie limitów gwarancyjnych lub wręcz ustanowienie gwarancji pełnych. Za takim postępowaniem przemawia fakt, że zdaniem niektórych szczególnie charakter banków jako instytucji zaufania publicznego sprawia, że należy traktować je jak jed-

nostki świadczące usługi publiczne, a nie zwykle podmioty gospodarcze [Ostalecka 2009, s. 259]. Dodatkowo należy pamiętać, że w przypadku banków kwestia zaufania klientów jest dla nich kluczowa, gdyż tak naprawdę ich dalsze funkcjonowanie w dużej mierze zależy od tego, czy deponenti postrzegają, że ich środki ulokowane w bankach są bezpieczne czy nie.

Należy podkreślić, że wprowadzenie systemu gwarancji pełnych, chociaż jest teoretycznie najlepszym rozwiązaniem w przywracaniu zaufania, osłabia dyscyplinę rynkową, kreując zachowania *moral hazard*. Deponenti lokują wówczas swoje środki w banku, który oferuje najwyższe oprocentowanie, bez względu na to, czy bank ten działa w sposób bezpieczny, czy nie. Prawdopodobieństwo, że bank działa w sposób ryzykowny, jest w czasie kryzysu zdecydowanie większe, gdyż w sytuacji wpływu depozytów banki często rozpoczynają kosztowną walkę o nowe depozyty, próbując przyciągnąć klientów atrakcyjnym oprocentowaniem lub innymi profitami. W sytuacji zaoferowania klientom wysokiego oprocentowania bank będzie zmuszony działać bardziej ryzykownie, dążąc do maksymalizacji rentowności kosztem bezpieczeństwa. W wyniku tego banki, które podejmowały większe ryzyko w swojej działalności, zdołały pozyskać nowe depozyty, co zwiększyło koszty kryzysu w momencie ich upadłości [Ostalecka 2009, s. 246].

Jeżeli wprowadzenie systemu gwarancji pełnych jest niezbędne w celu przywrócenia zaufania deponentów do systemu bankowego, niezbędne staje się również przemyślenie kwestii czasu obowiązywania pełnej ochrony deponentów. System gwarancji pełnych ma bowiem wiele wad, które szczególnie w przypadku zbyt długiego ich funkcjonowania powodują negatywne skutki dla systemu bankowego.

Jednakże w niektórych sytuacjach, gdy kryzys jest szczególnie dotkliwy i stanowi zagrożenie załamania sytuacji na rynku bankowym i całkowitej utraty zaufania, niektóre kraje, pomimo świadomości wad systemu gwarancji pełnych, decydują się jednak na takie rozwiązanie. Dzieje się tak, gdy władze stwierdzą, że w danej sytuacji system o ograniczonych limitach gwarancyjnych nie jest w stanie zapobiec panice bankowej i powstrzymać dalszy spadek zaufania. Jednakże, jak to zostało wspomniane powyżej, kraje, które decydują się na takie rozwiązanie, powinny od razu przemyśleć strategię odejścia z czasem od gwarancji pełnych.

Zgodnie z Podstawowymi Zasadami Efektywnego Systemu Gwarantowania Depozytów [*Core Principles...*], opracowanymi wspólnie przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego i Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów (IADI), kraje, które po ustabilizowaniu się sytuacji decydują się na odejście z systemu gwarancji pełnych na rzecz systemu gwarancji ograniczonych, powinny wziąć pod uwagę 3 zasadnicze kwestie. Pierwsza kwestia jest związana z faktem redukcji ochrony deponenta związanej z tym przekształceniem. Taka zmiana może skutkować zaniepokojeniem klientów banków, dlatego też władze powinny w tym okresie zwrócić szczególną uwagę na ich zachowania i oczekiwania. Szczególnie kraje o wysokim stopniu mobilności kapitału powinny wziąć pod uwagę efekty tych zmian w kontekście różnego poziomu ochrony deponenta w innych krajach i możliwości



wpływu środków do kraju oferującego wyższy poziom ochrony. Druga kwestia dotyczy możliwości systemu bankowego w zakresie finansowania nowego systemu gwarancyjnego. O ile w systemie gwarancji pełnych zazwyczaj partycypuje rząd, o tyle w przypadku rozważania przerzucenia na banki finansowania systemu o ograniczonych gwarancjach może stanowić ono zbyt duże obciążenie dla tych instytucji, prowadząc do pogorszenia się ich kondycji finansowej. Ostatnia kwestia dotyczy tempa odchodzenia od gwarancji pełnych na rzecz gwarancji ograniczonych. Podstawowe Zasady Efektywnego Systemu Gwarantowania Depozytów doradzają, aby proces przekształcenia systemu gwarancyjnego przeprowadzić tak szybko, jak tylko pozwalają na to warunki rynkowe.

Inną kwestią związaną z poziomem ochrony klienta lokującego depozyt w banku jest procent depozytu objętego gwarancjami. Jak podkreśla Pawlikowski [2004, s. 13], możliwe są dwa rozwiązania w zakresie sposobu ustalenia koasekuracji:

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

Istotą koasekuracji (udziału własnego deponenta – *co-insurance*) jest osobisty, materialny udział deponenta w stracie części depozytu w przypadku upadłości banku. Oznacza to, że o pewien procent zostanie potrącone świadczenie wypłacane przez fundusz gwarantowania depozytów w stosunku do wartości depozytu. Celem wprowadzania udziału własnego deponenta jest zmniejszenie ryzyka występowania hazardu moralnego i skłonienie deponenta do tego, aby w wyborze banku kierował się również jego kondycją finansową, a nie tylko oprocentowaniem depozytu. Idea koasekuracji, poprzez utratę części ulokowanych środków w sytuacji upadłości banku, ma zmusić deponenta do świadomego wyboru bezpiecznego i ostrożnie działającego banku.

Jednakże istnienie koasekuracji ma również jedną zasadniczą wadę – otóż nadrzędny cel gwarantowania depozytów, jakim jest utrzymanie zaufania deponentów do systemu bankowego, może zostać zaburzony, gdy w odczuciu deponentów system ten nie daje wystarczającej ochrony w wyniku wprowadzenia udziału własnego [Schich 2008, s. 70]. Dlatego też istnienie udziału własnego deponenta może spowodować, że w sytuacji zagrożenia deponent, świadomy utraty choć części zdeponowanych środków, zdecyduje się na wycofanie depozytu, co w skali masowej może przyczynić się do utraty płynności banków.

Dlatego też, jak miało to miejsce w przypadku obecnego kryzysu finansowego, mając pełną świadomość dyscyplinującego wpływu koasekuracji, Unia Europejska zdecydowała się jednak na jej zniesienie w nowej dyrektywie [Dyrektywa 2009/14/WE...], gdyż uznano, że potrzeba pełnej ochrony deponenta (tj. bez jego udziału własnego) jest obecnie najważniejszym celem w obliczu tak poważnego załamania na rynkach finansowych. Przywrócenie bezpieczeństwa i zaufania do systemu

bankowego stanowi bowiem niezbędny warunek stabilizacji sytuacji i przywrócenia „normalnych” warunków działalności banków.

Również Podstawowe Zasady Efektywnego Systemu Gwarantowania Depozytów [*Core Principles...*] nie uważają za konieczne wprowadzenia koasekuracji, ponieważ istnieją inne sposoby minimalizowania ryzyka pokusy nadużycia, jak np. ustalenie limitów gwarancyjnych, wykluczenie niektórych kategorii depozytów z systemu gwarancyjnego czy wprowadzenie składki opartej na ryzyku. I te właśnie elementy są często wykorzystywane w celu minimalizacji ryzyka pokusy nadużycia.

Systemy gwarancyjne o ograniczonym zakresie gwarancji są dominującym rozwiązaniem przyjmowanym w konstrukcji systemów gwarancyjnych. Podobnie wykluczenie niektórych rodzajów depozytów jest wprowadzane w większości systemów gwarancyjnych. Zwykle wyklucza się depozyty kadry zarządzającej bankiem i ich głównych akcjonariuszy, instytucji finansowych (takich jak banki, instytucje ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, emerytalne itp.) czy Skarbu Państwa. Najczęściej z systemu gwarantowania depozytów wyłączone są również większe podmioty gospodarcze.

W Polsce przyjęto rozwiązanie, że z zakresu systemu gwarancji depozytów wyłączone są podmioty gospodarcze, które nie są uprawnione do sporządzania uproszczonego bilansu oraz rachunku zysków i strat, co w praktyce oznacza spełnienie dwóch z trzech następujących warunków: ponad 50 osób zatrudnionych, średnioroczne aktywa powyżej 2 mln euro, przychód netto powyżej 4 mln euro. Wyłączenie instytucji sektora finansowego i podmiotów gospodarczych spełniających wymienione powyżej warunki jest tłumaczone próbą znalezienia pewnego kompromisu pomiędzy utrzymywaniem zaufania do systemu bankowego a obniżaniem ryzyka *moral hazard*. Powszechnie uznano, że najlepszym wyjściem jest objęcie systemem gwarancyjnym możliwie największego odsetka drobnych deponentów, a wyjęcie spod ochrony dużych deponentów (przede wszystkim podmiotów gospodarczych oraz instytucji finansowych), którzy mają prowadzić działanie dyscyplinujące banki, utrzymując dyscyplinę rynkową w sektorze bankowym.

Wprowadzenie trzeciego z rozwiązań sformułowanych w Podstawowych Zasadach Efektywnego Systemu Gwarantowania Depozytów w celu minimalizacji ryzyka pokusy nadużycia, tj. zastąpienie składki płaskiej składką skorygowaną o ryzyko, ma według Gospodarowicza [2008] wiele zalet, ale również pewne ograniczenia. Różnicowanie wysokości składki może spowodować wprowadzenie dodatkowych elementów dyscypliny rynkowej do systemu bankowego, zmniejszyć niebezpieczeństwo hazardu moralnego oraz polepszyć efektywność sektora bankowego. Można jednak wskazać również na negatywny aspekt różnicowania składek, jakim jest obciążanie wyższymi opłatami na rzecz systemu instytucji znajdujących się w słabej kondycji finansowej, co może pośrednio wpływać na dalsze jej pogorszenie. Otwarta pozostaje również kwestia upubliczniania ocen nadzorczych (wyrażonych wysokością składek depozytowych) banku i wpływu ich publikacji na zachowanie

klientów instytucji (przede wszystkim deponentów). W tym wypadku konieczne jest wyważenie korzyści wynikających z podwyższonej przejrzystości systemu i niebezpieczeństwa pogorszenia wyników ekonomiczno-finansowych banku.

## 6. Podsumowanie

Choć systemy gwarantowania depozytów mają swoje wady, to obecnie są one stałym elementem systemów finansowych większości krajów. Dzieje się tak dlatego, że obecne czasy charakteryzują się zwiększoną podatnością krajów na występowanie zaburzeń w systemach finansowych, przybierających często postać kryzysów bankowych czy szerzej – finansowych. Ze względu na te zagrożenia najważniejszym obecnie wyzwaniem jest zapewnienie stabilności rynków finansowych. Jednym ze sposobów ich stabilizacji jest tworzenie systemów gwarantowania depozytów funkcjonujących w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.

Najważniejszym celem funkcjonowania systemów gwarancyjnych jest ochrona deponenta przed konsekwencjami upadłości banku, jak również podtrzymywanie zaufania do systemu bankowego. Zapewnienie bezpieczeństwa deponentom staje się kluczowe w zapobieganiu panice bankowej, która ma niszczycielski wpływ na system bankowy, narażając banki na ryzyko utraty płynności, a nawet – przez konieczność przedterminowej wyprzedaży aktywów – wypłacalności. Dodatkowo, ze względu na możliwość wystąpienia ryzyka systemowego związanego z efektem zarażania, stanowi ona ogromne zagrożenie dla całego systemu bankowego.

Systemy gwarantowania depozytów są rozwiązaniem mogącym powstrzymać deponentów przed masowym wycofywaniem środków, niejednokrotnie (na skutek asymetrii informacji) także ze zdrowych banków. Właściwie skonstruowany i wiarygodny system, udzielając ochrony klientom banków, powstrzymuje ich od paniki bankowej. Jednocześnie w sytuacji zrealizowania się ryzyka upadłości banku system rekompensuje deponentowi ulokowane środki, prowadząc do zmniejszenia ryzyka utraty zaufania do systemu bankowego. Ze względu na stabilizujący wpływ tego rozwiązania systemy gwarantowania depozytów stały się obecnie nieodłącznym elementem współczesnych systemów bankowych niemal na całym świecie.

## Literatura

- Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems* (2009), Basel Committee on Banking Supervision-International Association of Deposit Insurers.
- Dyrektywa 2009/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 68/3.
- Garcia G., *Deposit insurance: a survey of actual and best practices*, IMF Working Paper 1999 no 54.
- Gospodarowicz M., *Skorygowana o ryzyko składka na ubezpieczenie depozytów – przegląd modeli teoretycznych*, „Bezpieczny Bank” 2008 nr 2 (37).

- Iwanicz-Drozdowska M., *Determinanty bezpieczeństwa banków w świetle analizy wybranych kryzysów bankowych*, Monografie i Opracowania nr 479, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Obal T., *Teoretyczne aspekty gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004 nr 2 (23).
- Ostalecka A., *Kryzysy bankowe i metody ich przewycięzania*, Difin, Warszawa 2009.
- Pawlikowski A., *Zróżnicowanie systemów gwarantowania depozytów. Analiza różnych wariantów rozwiązań*, „Bank i Kredyt” 2004 nr 10.
- Schich S., *Financial turbulence: some lessons regarding deposit insurance*, „Financial Market Trends” OECD, 2008.
- Stiglitz J.E., Greenwald B., *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge, UK 2003, za: Baka W. i in. (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Warszawa 2005.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.

## THE PROBLEM OF DEPONENT PROTECTION IN THE CONTEXT OF FINANCIAL MARKET DISTURBANCES

**Summary:** In current turbulent times, one of the most important challenges for the authorities is to preserve financial stability. That is why deposit insurance systems, aiming at deponent protection and simultaneously maintaining confidence in the banking system, become an indispensable element of contemporary banking systems. Existing credible deponent protection is especially important in face of financial instability because it can help to prevent bank panic – a phenomenon which constitutes a huge threat to banks liquidity and indirectly even its solvency.