
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 4

SECTIO H

2016

Uniwersytet Gdański. Wydział Prawa i Administracji

ANNA JURKOWSKA-ZEIDLER

anna.jurkowskazeidler@prawo.ug.edu.pl

*Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący
filar do dokończenia Unii Bankowej*

European Deposit Insurance Scheme – the Third Missing Pillar for Completing the Banking Union

Słowa kluczowe: unia bankowa; Europejski System Gwarantowania Depozytów; systemy gwarantowania depozytów; sieć bezpieczeństwa finansowego

Keywords: banking union; European Deposit Insurance Scheme; deposit guarantee schemes; financial safety net

Kod JEL: G210; F360

Wstęp

Europejska Unia Bankowa jest fundamentalną zmianą w architekturze finansowej Unii Europejskiej. Ma ona kapitalne znaczenie dla sieci bezpieczeństwa finansowego, ponieważ jej zasadniczym celem jest wzmocnienie stabilności finansowej na jednolitym rynku finansowym, stanowiącym podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej¹. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących z dnia 22 czerwca 2015 r. i w komunikacie Komisji z dnia 21 października 2015 r., przyjętym w nawiązaniu do tego sprawozdania,

¹ Regulacje stanowiące podstawę architektury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego (*Single Rulebook, Single Supervision, Single Resolution*) w ogólnym wymiarze dotyczą nie tylko państw członkowskich należących do strefy euro, lecz mają znaczenie dla całego wewnętrznego rynku finansowego UE. Stąd prawo Unii Bankowej ma decydujący wpływ na legislację europejską w sferze funkcjonowania jednolitego rynku finansowego [szerzej: Jurkowska-Zeidler, 2016, s. 74].

określono szczegółowy plan wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej uwzględniający wcześniejsze ustalenia sprawozdania pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, przygotowanego w 2012 r. przez przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem Europejskiego Banku Centralnego (EBC), oraz komunikatach Komisji: „Plan działania na rzecz unii bankowej” [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Plan działania na rzecz unii bankowej, 2012] i „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej” z 2012 r.

Utworzenie Europejskiej Unii Bankowej w przedstawionych założeniach ma stanowić systemową odpowiedź na zagrożenia stabilności finansowej w strefie euro i konieczne dopełnienie Unii Gospodarczej i Walutowej. Kluczowym zamierzeniem Europejskiej Unii Bankowej jest przeciwdziałanie fragmentacji jednolitego rynku finansowego, która nastąpiła po wybuchu kryzysu w strefie euro, co ma zostać osiągnięte dzięki osłabieniu powiązania między bankami a rządami państw członkowskich (upadłość banków i ich ratowanie za pomocą środków budżetowych może bowiem zagrozić finansom publicznym). Aby osiągnąć ten cel, podjęto decyzję, że nadzór, restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja oraz finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji najważniejszych banków powinny być przeprowadzane na poziomie europejskim w ramach unii bankowej. W tym celu utworzono jednolity mechanizm nadzorczy² (SSM) i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³ (SRM), które stanowią dwa pierwsze filary unii bankowej. Państwa uczestniczące w unii bankowej to państwa należące do strefy euro oraz kraje spoza strefy euro, które zdecydują się na przystąpienie do unii bankowej przez nawiązanie tzw. bliskiej współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym. Dotychczas żaden kraj spoza strefy euro oficjalnie nie złożył wniosku do EBC o przystąpienie do unii bankowej.

W początkowym okresie tworzenia Europejskiej Unii Bankowej nie zdecydowano się na utworzenie jednolitego paneuropejskiego systemu gwarantowania

² Jednolity mechanizm nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SRM) tworzą Europejski Bank Centralny i krajowe instytucje nadzorcze z państw członkowskich strefy euro i innych uczestniczących państw członkowskich spoza strefy euro, które przystąpią do niego na zasadzie „bliskiej współpracy”. EBC przejął sprawowanie nadzoru nad bankami w strefie euro 4 listopada 2014 r. na mocy rozporządzenia Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi [Dz. U. L 287 z 29 października 2013 r., s. 63].

³ Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Mechanism* – SRM) tworzą Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, Rada UE, Komisja Europejska oraz krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jest to scentralizowany mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmujący wszystkie banki prowadzące działalność w państwach członkowskich uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym. SRM został utworzony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji [Dz. Urz. UE L 225, 30 lipca 2014 r., s. 1]. SRM stał się w pełni operacyjny 1 stycznia 2016 r.

depozytów, co uznano za brakujący filar unii bankowej. Dokonano jednak istotnych zmian regulacyjnych w obszarze funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów (*deposit guarantee schemes* – DGSs) w ramach nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów [Dz. Urz. UE L 173, 12 czerwca 2014 r., s. 149] (*Deposit Guarantee Schemes Directive* – DGSD). Dyrektywa ta tworzy jednolity zbiór przepisów, tak by zapewnić deponentom jednolity w całej Unii poziom ochrony przy zachowaniu jednakowej stabilności systemów gwarancji depozytów.

Na rynku bankowym UE dominujący udział w aktywach (prawie 2/3 aktywów) mają duże międzynarodowe banki [Liikanen, 2012]. Ich znacząca działalność transgraniczna sprawia, że stają się one duże w relacji do możliwości finansowych budżetów krajów, w których mają swoją siedzibę i jednocześnie mogą być postrzegane jako zbyt duże, by upaść (*too big to fail*). Koszty zaangażowania państwa w ratowanie banków podczas niedawnego kryzysu finansowego były jednak zbyt wysokie, co okazało się dramatycznie niekorzystne dla stanu finansów publicznych. Zaistniała zatem potrzeba fundamentalnych zmian w sieci bezpieczeństwa finansowego w kierunku stworzenia efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających restrukturyzację i likwidację banków, bez konieczności angażowania środków publicznych. W ramach przeniesienia zarządzania kryzysowego na poziom UE wzmacnia się lub tworzy silne regulacyjnie i kapitałowo zdolne do szybkiej interwencji instytucje *resolution*, co wymaga przedefiniowania roli systemów gwarantowania depozytów w sieci bezpieczeństwa finansowego⁴. Proces *resolution*⁵ to kompleksowy mechanizm prawny i operacyjny, polegający na przeprowadzeniu restrukturyzacji lub likwidacji banku przy jednoczesnym zachowaniu jego funkcji krytycznych i ochronie ubezpieczonych depozytów⁶. Nowe instrumenty *resolution* są niejako substytucyjne wobec klasycznej funkcji *pay box* pełnionej przez systemy gwarantowania depozytów.

1. Zmiany w zakresie funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów po kryzysie finansowym

W trakcie ostatniego kryzysu finansowego niemal pierwszą reakcją państw było podwyższanie gwarancji depozytów, niemniej w skali całej Unii było to działanie nieskoordynowane, o charakterze „protekcjonistycznym”, i doprowadziło do swego

⁴ O usytuowaniu i organizacji organów *resolution* w sieci bezpieczeństwa finansowego w związku z rozszerzeniem się mandatu DGS szerzej: [Pruski, Szambelańczyk, 2014, s. 114].

⁵ Jako *resolution* określa się restrukturyzację banku przez uprawniony organ, przy wykorzystaniu instrumentów postępowania naprawczego, w celu zapewnienia ciągłości jego najważniejszych funkcji, zachowania stabilności finansowej i przywrócenia rentowności całości lub części tej instytucji, podczas gdy pozostałe części działalności są poddane zwykłemu postępowaniu upadłościowemu [*EU Bank Recovery and Resolution Directive...*].

⁶ Szerzej o celach, zasadach i narzędziach *resolution*: [Szczepańska, Dobrzańska, Zdanowicz, 2015, s. 22 i n.].

arbitrażu regulacyjnego⁷. Podwyższanie gwarancji skutkowało także ujawnieniem słabości finansowej niektórych systemów gwarantowania, stąd część odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniego poziomu gwarancji przeniesiono na państwa. Za znacznym wzrostem limitów gwarancji nie szedł bowiem wzrost potencjału finansowego systemów gwarantowania depozytów w UE [Cariboni, Joossens, Uboldi, 2010, s. 191]. Zwłaszcza problemy islandzkiego sektora bankowego i niewypełnienie przez tamtejszy system gwarancyjny zobowiązań wobec brytyjskich i holenderskich deponentów dowiodły, że dotychczasowe rozwiązania dyrektywy 94/19/WE [Dz. Urz. UE L 135, 31 maja 1994 r., s. 5] nie są efektywne w czasie kryzysu o znaczeniu systemowym, a oparcie ich funkcjonowania na zasadzie właściwości kraju macierzystego nie działa w praktyce⁸ [Iwanicz-Drozdowska, 2011, s. 83].

Wiadomo jednak, że żaden z systemów gwarancyjnych nie poradzi sobie samodzielnie z wypłatą gwarantowanych depozytów w przypadku upadłości dużego banku – znaczna część systemów państw członkowskich UE jest niedofinansowana, co oznacza, że nie poradziłyby sobie z niewypłacalnością banku systemowo ważnego (*global systemically important banks* – G-SIB) [Iwanicz-Drozdowska i in., 2015, s. 213]. Niemniej systemy gwarantowania, jako istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego, wzmacniają zaufanie do banków, a tym samym zapewniają bezpieczeństwo finansowe nie tylko przez swój realny potencjał finansowy, ale także przez aspekt psychologiczny. Znamienne jest, że w czasie kryzysu wzrost poziomu gwarantowania w ramach krajowych systemów doprowadził do zwiększenia znaczenia tego psychologicznego faktora i osłabił ich potencjał finansowy [Iwanicz-Drozdowska i in., 2015, s. 217]. Z tego względu w ramach nowej dyrektywy 2014/49/UE w sprawie systemów gwarantowania depozytów ustalono w sposób zharmonizowany poziom gwarancji depozytów przez wszystkie uznane systemy gwarancji depozytów, bez względu na to, gdzie w UE depozyty te są ulokowane, w wysokości 100 tys. euro. Nowa dyrektywa dokonała maksymalnej harmonizacji elementów konstrukcji systemów gwarantowania, wzmocniła mechanizmy ich finansowania i skróciła terminy wypłat.

Na mocy nowych przepisów DGSD wypłaty dla deponentów dokonywane w ramach gwarancji mają być realizowane szybciej, bo w ciągu 7 dni roboczych (poprzednio 20), a krajowe systemy gwarancji depozytów bankowych będą dysponowały większymi funduszami, w szczególności dzięki wysokiemu poziomowi finansowania *ex-ante*. W okresie 10 lat wielkość zebranych od banków środków w ramach funduszy ma odpowiadać 0,8% wartości chronionych depozytów⁹. Jeśli fundusze *ex-ante* okażą się niewystarczające, w ramach systemu gwarantowania depozytów zostaną

⁷ Zmiany w limitach gwarancji depozytów w krajach UE przed, w trakcie i po kryzysie finansowym przedstawia J. Kerlin [2013, s. 79].

⁸ Można tutaj przywołać problemy z wypłatą gwarantowanych depozytów islandzkiego banku Icesave przez macierzysty system gwarantowania depozytów [szerzej: Bafia, 2011, s. 48].

⁹ Istotne, że obecnie poziom pokrycia depozytów (*deposit coverage*) podlegających gwarancjom w stosunku do wartości zakumulowanych funduszy DGS wynosi średnio w UE 0,31%, a w strefie euro 0,23% [zob. Iwanicz-Drozdowska i in., 2015, s. 211].

w trybie natychmiastowym zebrane składki *ex-post*. Ostatecznie fundusze będą mogły skorzystać z alternatywnych źródeł finansowania, takich jak pożyczki od publicznych lub prywatnych stron trzecich. Dyrektywa przewiduje także powstanie dobrowolnego mechanizmu wzajemnych pożyczek między systemami gwarantowania depozytów w poszczególnych krajach UE¹⁰. Istotną rolę w zakresie zapewnienia spójności stosowania przepisów DGSD pełni europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority* – EBA), który jest uprawniony do wydawania zaleceń i wytycznych w zakresie funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów w celu zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania DGSD w całej Unii¹¹.

Należy zwrócić uwagę, że w odpowiedzi na niedawny globalny kryzys finansowy Unia Europejska wdrożyła istotny program zmian w zakresie funkcjonowania banków i całego rynku finansowego. Nowe ramy regulacyjne działalności bankowej (jednolity zbiór przepisów – *single rulebook*) mają zapewnić większą spójność regulacji i wysokiej jakości nadzór, stanowią one nie tylko wspólną podstawę dla jednolitego rynku złożonego z 28 państw członkowskich, ale przede wszystkim dla skuteczności prawa unii bankowej.

Nowy pakiet regulacyjny dla działalności banków na jednolitym rynku finansowym UE tworzą: dyrektywa 2013/36/UE [Dz. U. L 176, 27 czerwca 2013 r., s. 338]¹² (*Capital Requirements Directive* – CRD IV) oraz rozporządzenie nr 575/2013 [Dz. U. L 176, 27 czerwca 2013 r., s. 1]¹³ (*Capital Requirements Regulation* – CRR), przy czym w dyrektywie ustanowiono warunki tworzenia banków, buforów kapitałowe, zasady nadzoru, standardy zarządzania i ładu korporacyjnego, a w rozporządzeniu wiążąco określono jednolite wymogi m.in. w zakresie funduszy własnych, wymogów kapitałowych, płynności i tzw. dźwigni finansowej.

Ujednolicenia na poziomie europejskim w ramach *single rulebook* dokonano także w obszarze zarządzania kryzysowego. Dyrektywa 2014/59/UE [Dz. Urz. UE L 173, 12 czerwca 2014 r., s. 190]¹⁴ (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD) ustanowiła zharmonizowane ramy prawne *resolution* w krajach członkowskich UE, w tym wspólne zasady podziału kosztów i strat, wspólne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będących na progu upadłości lub zagrożonych upadłością, oraz określiła uprawnienia krajowych organów wszystkich państw członkowskich w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej

¹⁰ EBA opublikował w dniu 15 lutego 2016 r. wytyczne dotyczące porozumień o współpracy między systemami gwarantowania depozytów [szerzej: *EBA publishes Guidelines...*, 2016].

¹¹ EBA w dniu 24 maja 2016 r. wydał wytyczne dla testów warunków skrajnych dla funduszy gwarantowania depozytów, które powinny być skoncentrowane wokół dwóch głównych obszarów: ryzyka operacyjnego i ryzyka finansowania. Pierwsze testy warunków skrajnych dla DGS mają mieć miejsce w lipcu 2017 r. [zob. *Guidelines on stress tests...*].

¹² Termin transpozycji dyrektywy do porządków państw członkowskich upłynął 31 grudnia 2013 r.

¹³ Przepisy rozporządzenia, tak jak przepisy Dyrektywy CRD IV, mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r.

¹⁴ Data implementacji to 31 grudnia 2014 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, w tym m.in. zapisów w BRRD o umorzeniu lub konwersji długu (*bail-in*), które zaczęły obowiązywać od dnia 1 stycznia 2016 r.

likwidacji. Ramy te umożliwią państwom członkowskim ochronę podatników przez podejmowanie działań w przypadku kryzysów bankowych w bardziej odpowiednim czasie i w sposób bardziej uporządkowany.

CRD IV/CRR, BRRD i DGSD stanowią zbiór jednolitych dla wszystkich 28 państw członkowskich UE przepisów dotyczących unii bankowej. Muszą one być implementowane do prawa krajowego, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie unii bankowej. Ukończenie procesu tworzenia unii bankowej jest zaś niezbędnym krokiem w kierunku pełnej i pogłębionej Unii Gospodarczej i Walutowej.

2. Europejski System Gwarantowania Depozytów. Ramy regulacyjne

Pomimo dokonanej na mocy dyrektywy 2014/49/UE harmonizacji funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów, brak wspólnego systemu gwarantowania depozytów w unii bankowej przyczynia się do fragmentacji jednolitego rynku finansowego i osłabia ochronę deponentów, którzy są narażeni na kryzysy o znaczeniu systemowym, mogące przerosnąć możliwości finansowe krajowych systemów gwarantowania depozytów. Różnice w poziomach finansowania i w wielkości istniejących 38 systemów gwarantowania depozytów w UE mogą negatywnie wpływać na zaufanie deponentów i mogą zakłócić funkcjonowanie rynku wewnętrznego, szczególnie w czasie kryzysów finansowych. W związku z powyższym ustanowienie EDIS stanowi logiczne dopełnienie przeniesienia odpowiedzialności za nadzór bankowy oraz restrukturyzację i uporządkowaną likwidację na poziom unii bankowej.

Wniosek Komisji z dnia 24 listopada 2015 r. [Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady...] ¹⁵ przewiduje ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów jako trzeciego filaru unii bankowej (*European Deposit Insurance Scheme* – EDIS) przez zmianę rozporządzenia (UE) nr 806/2014 (rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji).

EDIS ma być zbudowany na dotychczasowym systemie przez połączenie krajowych systemów gwarantowania depozytów zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi – DGSD i ma zapewniać deponentom indywidualnym jednakowy poziom ochrony (100 tys. euro), w ciągu 8 lat ma on stopniowo przejmować funkcje gwarantowania depozytów w państwach uczestniczących w unii bankowej – byłby obowiązkowy dla państw członkowskich należących do strefy euro oraz obejmowałby te z pozostałych państw członkowskich, które zdecydują się przystąpić do unii bankowej.

Podczas 3-letniego etapu reasekuracji (*re-insurance*) od 2017 do 2019 r. – który ma na celu osłabienie powiązań między bankami a rządami krajowymi – krajowe

¹⁵ Podstawą prawną proponowanego rozporządzenia jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), umożliwiający przyjęcie środków służących zbliżeniu przepisów krajowych, których celem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

SGD uzyskają dostęp do EDIS dopiero po wyczerpaniu środków własnych, a przede wszystkim pod warunkiem zachowania zgodności z dyrektywą w sprawie systemów gwarancji depozytów. Środki zgromadzone w EDIS stanowiłyby zatem źródło dodatkowych funduszy dla systemu krajowego, jednak tylko do pewnego poziomu (20% nadwyżki strat uczestniczącego systemu gwarantowania depozytów), żeby zapobiec pokusie nadużycia.

Na drugim etapie, trwającym cztery lata (od 2020 do 2023 r.), w ramach koasekuracji (*co-insurance*) – żeby zapewnić pełne ubezpieczenie dla systemów krajowych i zagwarantować jednakowy poziom ochrony wszystkich depozytów detalicznych w ramach unii bankowej – system zostałby przekształcony w system stopniowo uwspólniany. Krajowy DGS nie byłby już zobowiązany do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem dostępu do środków EDIS. Byłyby one dostępne natychmiast, gdyby tylko pojawiła się konieczność częściowego pokrycia z nich wypłat na rzecz depozytariuszy. W tym okresie początkowo niski wkład EDIS ma wzrosnąć do 80%. Oznacza to wyższy stopień uwspólnienia ryzyka między krajowymi systemami przez EDIS.

Po stopniowym zwiększeniu udziału w ryzyku przejmowanym przez EDIS aż do 100%, w 2024 r. system ten będzie zapewniał pełne ubezpieczenie krajowych SGD (*full insurance*) na poziomie 0,8% wartości depozytów gwarantowanych zgromadzonych w bankach państw uczestniczących w unii bankowej. Jednocześnie w tym samym roku zaplanowane jest pełne ustanowienie Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz spełnienie wymogów dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. Pełne zabezpieczenie zapewni pełne finansowanie zapotrzebowania na płynność oraz pokryje wszystkie straty wynikające z wypłaty lub wkładu na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Mechanizm jest taki sam, jak na etapie koasekuracji, lecz EDIS zapewnia pełne pokrycie.

Fundusz gwarantowania depozytów ma być finansowany ze składek *ex ante*, które są należne i płacone przez banki bezpośrednio Jednolitej Radzie. Dla zapewnienia neutralności kosztowej składki *ex ante* płacone na rzecz funduszu gwarantowania depozytów będą mogły podlegać rekompensacji na poziomie uczestniczącego systemu gwarantowania depozytów¹⁶. Istotne jest, że na etapie reasekuracji składka *ex ante* oparta będzie na ocenie ryzyka, którą każdy bank z państwa uczestniczącego musi zapłacić na rzecz macierzystego funduszu gwarantowania depozytów. Byłaby ona obliczana przez uczestniczący system gwarantowania depozytów w odniesieniu do jego wszystkich innych banków z państwa członkowskiego. Po zakończeniu etapu reasekuracji składki *ex ante* oparte na ocenie ryzyka, należne od każdego banku, byłyby obliczane w odniesieniu do wszystkich banków z obszaru unii bankowej podlegających EDIS. Takich obliczeń dokonywałaby Jednolita Rada przy wsparciu

¹⁶ Porównanie rozwoju EDIS z rozwojem uczestniczącego systemu gwarantowania depozytów – w sytuacji, gdy państwo członkowskie i uczestniczący system gwarantowania depozytów zdecydują się na zwrot bankom członkowskim składek *ex ante* płaconych na rzecz EDIS – zamieszczone jest na stronie Komisji: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/index_en.htm.

uczestniczących systemów gwarantowania depozytów na podstawie zbioru metod opartych na ocenie ryzyka, określonych w akcie delegowanym Komisji. Zwrócić należy także uwagę, że na etapie koasekuracji Jednolita Rada będzie mogła zażądać od banków powiązanych z uczestniczącymi systemami gwarantowania depozytów płacenia nadzwyczajnych składek *ex post*, jeżeli środki dostępne w ramach funduszu gwarantowania depozytów nie wystarczą na pokrycie strat.

EDIS byłby administrowany przez istniejącą Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wspólnie z uczestniczącym systemem gwarantowania depozytów (lub wyznaczonym organem odpowiedzialnym za administrowanie uczestniczącym systemem gwarantowania depozytów). Jednolitej Radzie zostanie również powierzone zarządzanie środkami Europejskiego Funduszu Gwarantowania Depozytów. Tym samym obejmie ona uprawnienia decyzyjne, nadzorcze i wykonawcze w odniesieniu do ram gwarantowania depozytów, co oznacza, że będzie zarządzać jednocześnie SRF i funduszem gwarantowania depozytów, tworząc w ten sposób synergię przez łączenie obowiązków w zakresie zarządzania kryzysowego, co będzie sprzyjać spójności i efektywności procesu decyzyjnego i umożliwi szybkie podejmowanie decyzji.

Jednolite stosowanie *single rulebook* dotyczącego ochrony depozytów, razem z dostępem do europejskiego funduszu gwarantowania depozytów zarządzanego przez agencję unijną, oznacza dla państw uczestniczących w unii bankowej przeniesienie na poziom unijny kompetencji i odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe i zapewnienie bezpieczeństwa deponentów.

Podsumowanie

Unia bankowa obejmuje dwie sfery istotne dla funkcjonowania Unii Europejskiej – jednolity rynek i strefę euro. Stąd zagadnieniem o kapitalnym znaczeniu jest oddziaływanie prawa unii bankowej na państwa spoza strefy euro i nieuczestniczące w unii bankowej. Podstawę unii bankowej stanowi jednolita regulacja działalności bankowej (*single rulebook*), co przejawia się w maksymalnej harmonizacji wymogów w zakresie tworzenia i funkcjonowania instytucji kredytowych, zasad ich nadzoru oraz obowiązujących je norm ostrożnościowych, a także w sferze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i gwarantowania depozytów. Regulacje te są ze sobą ściśle powiązane, ustalając wspólne ramy przeciwdziałania kryzysom i zarządzania kryzysowego w ramach wewnętrznego rynku finansowego UE.

Systemy gwarantowania depozytów były uznawane za najbardziej zróżnicowany element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Zachodzące zmiany regulacyjne w funkcjonowaniu systemów gwarantowania depozytów powodują, że redefinicji ulega ich rola w sieci bezpieczeństwa finansowego. Stają się one bowiem istotnym, nieodzownym elementem procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Zmienia się istotnie rola i znaczenie krajowych instytucji gwa-

rantowania depozytów, ponieważ zaczynają one pełnić także funkcje właściwego krajowego organu *resolution*.

Formuła EDIS odpowiada typowej konstrukcji pozostałych filarów unii bankowej – *single supervision* i *single resolution*: jednolity zbiór przepisów w postaci obecnej dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów, obowiązującej wszystkie 28 państw członkowskich, uzupełniony o paneuropejski system gwarantowania depozytów, wiążący dla wszystkich państw strefy euro i otwarty dla wszystkich pozostałych państw członkowskich, które przystąpią do unii bankowej.

W ramach unii bankowej przeniesieniu na poziom europejski podlegają kompetencje i odpowiedzialność w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów. Zmienia to paradygmat w funkcjonowaniu sieci bezpieczeństwa, gdzie następuje istotne wzmocnienie pozycji nowych agencji unijnych i nadanie im wiążących kompetencji w sferze *law in action* – wprowadzania w życie i egzekwowania ustanowionych na poziomie UE norm. Najważniejsze w tym zakresie wydaje się zapewnienie efektywnej współpracy wszystkich instytucji zaangażowanych w zapewnienie stabilności finansowej i ochronę depozytów. Ma to szczególne znaczenie, bowiem systemy gwarantowania depozytów samodzielnie nie dysponują znaczącym potencjałem finansowym i istnieje olbrzymia dysproporcja pomiędzy zakumulowanym funduszem systemów gwarancyjnych a wysokością gwarantowanych depozytów objętych systemem. Niewątpliwie utworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów wzmacnia ochronę deponentów, przenosząc odpowiedzialność za wypłatę depozytów gwarantowanych na poziom europejski, dopełniając w ten sposób unię bankową.

Bibliografia

- Bafia P.S., *Kazus Icesave. Problem gwarancji depozytów gromadzonych w zagranicznych oddziałach instytucji kredytowych na podstawie sporu brytyjsko-islandzkiego*, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 2.
- Cariboni J., Joossens E., Uboldi A., *The Promptness of European Deposit Protection Schemes to Face Banking Failures*, „Journal of Banking Regulation” 2010, Vol. 11, Issue 3,
DOI: <http://dx.doi.org/10.1057/jbr.2010.13>.
- Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 135, 31 maja 1994 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (Dz. U. L 176, 27 czerwca 2013 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 173, 12 czerwca 2014 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE 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 (Dz. Urz. UE L 173, 12 czerwca 2014 r.).
- EBA publishes Guidelines on cooperation agreements between deposit guarantee schemes, 15 February 2016, www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-guidelines-on-cooperation-agreements-between-deposit-guarantee-schemes [data dostępu: 10.06.2016].

- EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): Frequently Asked Questions*, Brussels, 15 April 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-297_en.htm [data dostępu: 10.06.2016].
- Guidelines on stress tests of deposit guarantee schemes*, www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/guidelines-on-stress-tests-of-deposit-guarantee-schemes [data dostępu: 10.06.2016].
- http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/index_en.htm [data dostępu: 10.06.2016].
- Iwanicz-Drozdowska M., *Deposit Insurance Systems – Lessons from the Crisis for CESEE Banking Systems*, [w:] A. Csajbók, E. Gnan (eds.), *The Future of Banking in CESEE after the Financial Crisis*, “Suerf Studies” 2011, No. 1, www.suerf.org/docx/s_445e1050156c6ae8c082a8422bb7dfc0_2881_suerf.pdf [data dostępu: 10.06.2016].
- Iwanicz-Drozdowska M., Kerlin J., Smaga P., Tomasiak M., *EU Guarantee Schemes: Status Quo and Policy Implications*, “Journal of Banking Regulation” 2015, Vol. 16, Issue 3, www.palgrave-journals.com/jbr/journal/v16/n3/pdf/jbr20156a.pdf [data dostępu: 10.06.2016].
- DOI: <http://dx.doi.org/10.1057/jbr.2015.6>**
- Jurkowska-Zeidler A., *Prawo Unii Bankowej*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak (red.), *Prawo rynku finansowego. Doktryna. Instytucje. Praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kerlin J., *Analiza porównawcza systemów gwarancji depozytów w krajach Unii Europejskiej*, “Bezpieczny Bank” 2013, nr 2–3.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, COM(2015)600 final, Bruksela, 21 października 2015 r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-600-PL-F1-1.PDF> [data dostępu: 10.06.2016].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Plan działania na rzecz unii bankowej, COM(2012)510, 12 września 2012 r., http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_pl.pdf [data dostępu: 10.06.2016].
- Komunikat Komisji – Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej, COM(2012)777 final/2, 30 listopada 2012 r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/PL/1-2012-777-PL-F1-1.Pdf> [data dostępu: 10.06.2016].
- Liikanen E., *High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector*, Brussels, 2 October 2012, http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf [data dostępu: 10.06.2016].
- Pruski J., Szambelańczyk J., *Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 4.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz. U. L 176, 27 czerwca 2013 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Dz. Urz. UE L 225, 30 lipca 2014 r.).
- Rozporządzenie Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. U. L 287, 29 października 2013 r.).
- Sprawozdanie przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Eurogrupy i prezesa Europejskiego Banku Centralnego w sprawie dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, 22 czerwca 2015, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf [data dostępu: 10.06.2016].
- Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP, Warszawa 2015, www.nbp.pl/systemfinansowy/Resolution.pdf [data dostępu: 10.06.2016].

W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, przygotowane we współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) EUCO 120/12 z 26 czerwca 2012 r. Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24.11.2015, COM(2015)586 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015PC0586> [data dostępu: 10.06.2016].

European Deposit Insurance Scheme – the Third Missing Pillar for Completing the Banking Union

The recent global financial crisis revealed the weaknesses in the overall architecture of the single currency and Economic and Monetary Union. The creation of the European Banking Union is clearly the most significant step towards financial integration in Europe since the creation of the Monetary Union. Eurozone Member States have agreed to transfer responsibilities and powers to the supranational level at an unprecedented scale. At the European Union level has been established a Single Supervisory Mechanism with a Single Supervisor and a Single Resolution Mechanism with Single Resolution Fund for resolving failing financial institutions in the eurozone. As a final step to a fully-fledged Banking Union, in November 2015, the European Commission has proposed a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – the missing pillar of the Banking Union – which would provide a stronger and more uniform degree of insurance cover for all retail depositors in the Banking Union to boost citizens' confidence in the banking sector. It is widely agreed that for a true Banking Union to be realised, the eurozone needs a single deposit guarantee scheme, in addition to the existing single supervisor mechanism and the single resolution fund. After having transferred supervision and resolution to the European level, this is the next logical step. In this article the author presents the changes in deposit guarantee schemes after the financial crisis and legal framework of EDIS as an essential complement to the European Banking Union construction.

Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do dokończenia Unii Bankowej

Niedawny globalny kryzys finansowy ujawnił słabości w istniejącej architekturze instytucjonalnej wspólnej waluty oraz w Unii Gospodarczej i Walutowej. Utworzenie Europejskiej Unii Bankowej jest najbardziej znaczącym krokiem w kierunku integracji finansowej w Europie od czasu utworzenia Unii Walutowej. Państwa członkowskie strefy euro zgodziły się na przeniesienie odpowiedzialności i kompetencji na szczebel ponadnarodowy na niespotykaną dotąd skalę. Na poziomie Unii Europejskiej ustanowiono jednolity mechanizm nadzorczy oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków z jednolitym funduszem dla rozwiązywania problemów upadających instytucji finansowych w strefie euro. Jako ostatni krok do zakończenia budowy unii bankowej w listopadzie 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (EDIS) – brakującego filara unii bankowej – który ma zapewnić bardziej jednolity poziom ochrony dla wszystkich deponentów w unii bankowej, aby wzmocnić zaufanie do sektora bankowego. Powszechnie uważa się, że dla pełnej realizacji unii bankowej niezbędne jest ustanowienie jednolitego systemu gwarantowania depozytów, w uzupełnieniu do istniejącego jednolitego mechanizmu nadzorczego i jednolitego funduszu restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji banków. Po przeniesieniu nadzoru i *resolution* na poziom europejski, jest to kolejny logiczny krok. W publikacji autorka przedstawia zmiany w systemach gwarantowania depozytów na skutek kryzysu finansowego oraz ramy prawne EDIS jako niezbędne dopełnienie konstrukcji Europejskiej Unii Bankowej.