

Małgorzata Zaleska

GWARANCJE DEPOZYTÓW BANKOWYCH W ŚWIETLE KRYZYSU

1. Wprowadzenie

Omawiając ostatnie zmiany w zakresie zasad gwarantowania depozytów, należy wskazać, że miały one miejsce w odpowiedzi na kryzys na globalnym rynku i niektórych lokalnych rynkach finansowych. W celu właściwego zobrazowania uwarunkowań zmian w zakresie gwarantowania depozytów, przedstawionych w dalszej części opracowania, najpierw zaprezentowano wybrane zagadnienia związane z przyczynami i skutkami współczesnego kryzysu. Jednym z wymiarów kryzysu jest bowiem osłabienie zaufania klientów do instytucji finansowych, a systemy gwarantowania mają właśnie na celu m.in. dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa wśród klientów instytucji finansowych.

W związku z dużą zmiennością sytuacji na rynkach finansowych wywołanych kryzysem należy nadmienić, że opracowanie powstało na przełomie lutego i marca 2009 r., a zatem prezentuje stan wiedzy o kryzysie i zmianach zasad gwarantowania depozytów bankowych do wspomnianego czasu.

2. Przyczyny i skutki kryzysu

Na temat przyczyn obecnego kryzysu na rynku globalnym i niektórych lokalnych rynkach finansowych napisano już wiele, toteż tematykę tę potraktujemy tu w sposób syntetyczny.

Przyczyną większości dotychczasowych kryzysów bankowych było nieumiejętne zarządzanie ryzykiem kredytowym. Jedną z pierwotnych przyczyn obecnego kryzysu było także nieumiejętne zarządzanie ryzykiem bankowym, w tym kredytowym. W Stanach Zjednoczonych udzielano bowiem kredytów osobom, które nie miały dochodów, nie miały pracy i nie miały majątku (tzw. NINJA). Obecny kryzys spotęgowały dodatkowo m.in.: chciwość właścicieli (akcjonariuszy) instytucji finansowych, błędy instytucji audytorskich i agencji ratingowych, a także globalizacja rynków finansowych oraz oderwanie się tych rynków od gospodarki, ich funkcjonowanie dla samych siebie, tj. dla pomnażania profitów. We współczesnym świecie rynki finansowe są powiązane, a to sprzyja szybkiemu rozprzestrzenianiu się kryzysu. Ponadto fundamentalnymi problemami, pozostającymi nadal do rozstrzygnięcia, są kwestie konieczności ponoszenia odpowiedzialności za popełnione błędy oraz znalezienia tzw. złotego środka między chciwością właścicieli instytucji finansowych a bezpieczeństwem tych instytucji. Powszechnie znaną regułą w ekonomii jest zasada, zgodnie z którą im wyższe podejmuje się ryzyko, tym większe mogą być zarówno potencjalne zyski, jak i straty. Problemem jest oddziaływanie właścicieli na kadre menedżerską instytucji finansowych. Od kadry tej oczekuje się maksymalizacji zysków i wartości firmy w krótkim okresie. Jeśli wyniki osiągnięte przez kadre zarządzającą nie są satysfakcjonujące dla właścicieli, kadra taka jest odwoływana. A jak można zadowolić właścicieli? Dając im więcej i więcej profitów, tzn. podejmując coraz większe ryzyko – i koło się zamyka.

Ryzyko, występujące ze wzmożoną siłą podczas współczesnego kryzysu na rynku globalnym i niektórych lokalnych rynkach finansowych, można sklasyfikować w dwóch zazębiających się obszarach: makroekonomicznym i mikroekonomicznym.

W skali makroekonomicznej występuje z pewnością m.in.:

- ryzyko nadmiernego rozluźnienia dyscypliny budżetowej,
- ryzyko wzrostu protekcjonizmu,
- ryzyko wykorzystywania kryzysu dla realizacji określonej polityki,
- ryzyko wzrostu kosztów funkcjonowania sieci stabilności finansowej.

W dalszej części opracowania kwestie związane z funkcjonowaniem niektórych instytucji sieci bezpieczeństwa (tj. banków centralnych i nadzorów nad rynkami finansowymi) zostały celowo pominięte. Skoncentrujemy się przede wszystkim na analizie zarządzania skutkami kryzysu, w tym przez poszczególne rządy.

W celu przeciwdziałania kryzysowi i łagodzenia jego skutków rządy niektórych krajów wspierają instytucje finansowe i przedsiębiorstwa. Sformalizowane programy pomocowe zaczęły być upubliczniane od września 2008 r. Do grona krajów, które jako pierwsze opracowały i podały do publicznej wiadomości plany pomocy, należały przede wszystkim: Stany Zjednoczone, Niemcy i Wielka Brytania. Deklarowane formy pomocy obejmowały m.in.:

- udzielanie pożyczek rządowych,
- gwarantowanie tzw. toksycznych aktywów,
- gwarantowanie zobowiązań banków,
- dokapitalizowanie instytucji przez zakup akcji.

Działania interwencyjne podejmowane przez rządy można określić jako niestandardowe i zakrojone na szeroką skalę. Jeszcze nie tak dawno temu nacjonalizacja instytucji finansowych wydawała się nie do pomyslenia, a skala obecnej pomocy niewyobrażalna. W związku z tym skutki finansowe obecnego kryzysu będą odczuwalne z pewnością w ciągu kolejnych lat. Tylko w Stanach Zjednoczonych deklarowana wartość pomocy publicznej wynosi 8152 mld USD, a ponadto w Chinach 1460 mld USD, w Wielkiej Brytanii 656 mld USD, w Niemczech 643 mld USD, w Irlandii 624 mld USD (patrz rysunek 1). Warto podkreślić, że kwota pomocy jest znacząco wyższa niż straty dotychczas ujawnione przez poszczególne instytucje dotknięte kryzysem.

Do najistotniejszych interwencji rządowych związanych z bieżącym kryzysem należy zaliczyć:

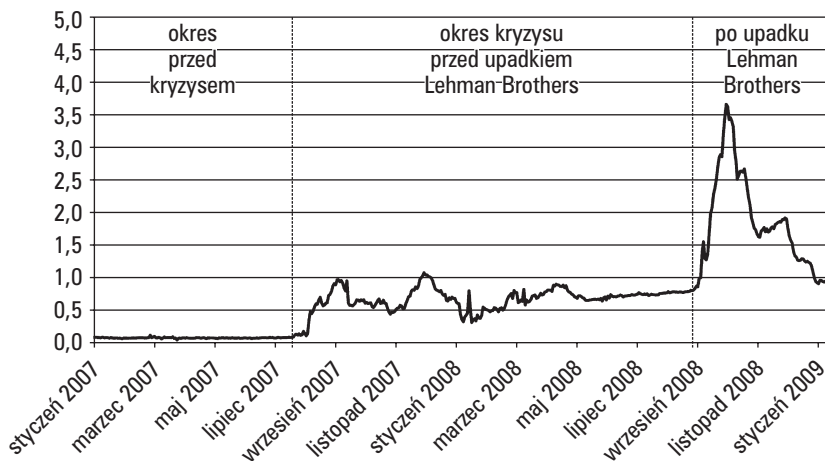
- nacjonalizację Northern Rock przez rząd Wielkiej Brytanii (ok. 55 mld GBP),
- przejęcie kontroli nad Fannie Mae i Freddie Mac przez rząd USA (ok. 200 mld USD),
- wsparcie rządu Stanów Zjednoczonych dla Citigroup (ok. 249 mld USD) oraz AIG (ok. 153 mld USD),
- udzielenie pomocy grupie Fortis przez kraje Beneluksu (ok. 11,2 mld EUR),
- wsparcie Hypo Real Estate przez rząd Niemiec (ok. 50 mld EUR).

W działalności pojedynczych instytucji finansowych rysują się przede wszystkim dwa rodzaje ryzyka: płynności i wypłacalności; to drugie rozumiane jako zdolność instytucji do pokrywania strat. Ma to oczywiście wpływ m.in. na spadek wartości instytucji dotkniętych kryzysem, a także ograniczenie lub utratę przez nie samodzielności.

Kryzys płynności został wywołany spadkiem wzajemnego zaufania kontrahentów funkcjonujących na rynku międzybankowym, m.in. na skutek trudności w wiarygodnej ocenie ryzyka, w tym kredytowego, spowodowanych zmianą wyceny aktywów związanych m.in. z rynkiem *subprime*. Spadek zaufania na amerykańskim rynku międzybankowym reprezentowany jest przez *spread* pomiędzy stopą LIBOR 3M dla USD a stopą OIS 3M dla USD, którego zmiany można interpretować m.in. jako zmiany poziomu ryzyka kredytowego banków w ich własnej ocenie (rysunek 2). Na zaprezentowanym wykresie wyraźnie widać trzy okresy kształtowania się wspomnianego spreadu: przed kryzysem, przed upadkiem Lehman Brothers i po jego upadku, kiedy to spread wyraźnie wzrósł, a zaufanie spadło.

W dobie kryzysu, obok problemów z płynnością, instytucje finansowe narażone są w szczególności na:

- odpisy z tytułu utraty wartości aktywów, w tym związanych z amerykańskim rynkiem kredytów hipotecznych (np. Mortgage Backed Securities),



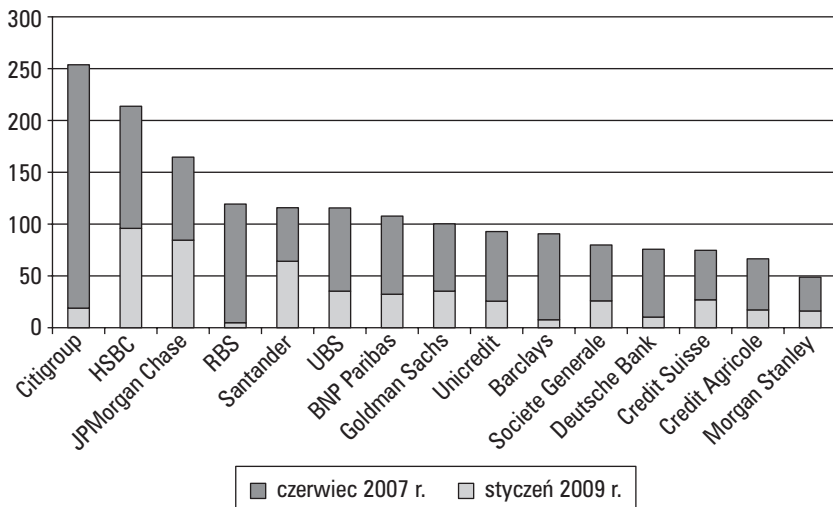
Rysunek 2. Spread pomiędzy stopami LIBOR 3M i OIS 3M dla USD (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

- odpisy związane ze zwiększonym ryzykiem kredytowym kontrahentów,
- straty na portfelach akcji i innych papierów wartościowych.

Prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego wskazują, że szacowane straty wywołane kryzysem *subprime* mogą osiągnąć poziom nawet 2,2 bln USD. Należy odnotować, że dotychczas instytucje finansowe ujawniły tylko połowę tej kwoty. To oznacza, że można się spodziewać dalszych odpisów dokonywanych przez instytucje finansowe, a już dotychczasowe problemy niektórych instytucji finansowych wpłynęły na znaczące obniżenie ich giełdowej kapitalizacji, np. w przypadku Citigroup, HSBC, JPMorgan Chase (rysunek 3).

Z doświadczeń płynących z obecnego kryzysu wynika, że model biznesowy amerykańskich banków inwestycyjnych – oparty na znaczącym wykorzystaniu dźwigni finansowej przy braku finansowania pochodzącego z depozytów – okazał się zawodny. Niektóre banki inwestycyjne upadły lub zostały przejęte przez inne firmy; np. w Stanach Zjednoczonych są to:



Rysunek 3. Kapitalizacja giełdowa wybranych banków (w mld USD)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

- Bear Stearns,
- IndyMac Bank,
- Lehman Brothers,
- Merrill Lynch,
- Wachovia,
- Washington Mutual.

W odpowiedzi na kryzys doceniono jeszcze bardziej depozyty jako źródło finansowania działalności bankowej. Obok funduszy własnych powinny one być jednym ze stabilniejszych źródeł finansowania działalności bankowej. Z tego też powodu banki, zwłaszcza z dominującym inwestorem zagranicznym, powinny w dobie kryzysu zatrzymywać zyski i przeznaczać je na zwiększenie funduszy własnych. Dotychczas bowiem banki z zagranicznym inwestorem dominującym zatrzymywały z reguły mniej zysku niż banki z krajowym inwestorem dominującym.

Jednocześnie w dobie kryzysu wrażliwym na zmiany źródłem finansowania działalności bankowej okazały się środki pochodzące z trans-

akcji z podmiotami finansowymi, w tym ze spółkami-matkami banków zagranicznych. Kłopoty finansowe zagranicznych kontrahentów mogą bowiem wywołać trudności spółek-matek, a to może oznaczać dla spółek-córek problemy z pozyskaniem środków pieniężnych lub doprowadzić do konieczności refinansowania działalności przy wysokich kosztach.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że zarządzanie obecną sytuacją kryzysową jest niezwykle skomplikowane. Nie ma w zasadzie gotowych rozwiązań ani osób, które mają odpowiednie doświadczenie w zwalczaniu takiego rodzaju kryzysu. Z pewnością trzeba podejmować próby działania wyprzedzającego, a nie działać na zasadzie tzw. gaszenia kolejnych pożarów. Bardzo istotne wydaje się także zarządzanie zmianą (na rynkach finansowych) i informacją. Jako niezmiernie ważną kwestię w procesie zarządzania kryzysowego należy wskazać odpowiedzialność osób podejmujących decyzje. Odpowiedzialnością powinny się wykazywać także media, bo to one na bieżąco docierają do szerokiego kręgu społeczeństwa. Wydaje się również, że istotne jest istnienie jednej osoby, która posiada autorytet i występuje w mediach, aby przekazywać oficjalne informacje o kryzysie. Działania antykryzysowe powinny mieć tzw. twarz stabilności.

Ważną kwestią jest także umiejętność uczenia się na błędach, tak aby w przyszłości nie dopuścić do analogicznych sytuacji. Dotychczasowe spostrzeżenia płynące z obserwacji procesu uczenia się, na podstawie doświadczeń z poprzednich kryzysów, nie są niestety optymistyczne.

3. Zmiany zasad gwarantowania depozytów bankowych

W odpowiedzi na kryzysy na rynkach finansowych regulatorzy od lat proponują modyfikację lub gruntowną zmianę dotychczasowych rozwiązań prawnych, mającą na celu m.in. podniesienie poczucia bezpieczeństwa wśród klientów instytucji finansowych. Tak też się stało

w przypadku obecnych niepokojów na rynku globalnym i niektórych lokalnych rynkach finansowych. Na przykład dyskutowane są zmiany w zakresie nadzorowania europejskich rynków bankowych. Ponadto już w 2008 r. zaproponowano zmiany w obszarze gwarantowania depozytów bankowych w UE. Dążąc do uspokojenia nastrojów deponentów, poszczególne kraje unijne zaczęły podnosić minimalny poziom gwarancji depozytów. Doprowadziło to do powstania znaczących różnic w wysokości gwarancji między poszczególnymi krajami, co mogło, według niektórych ekspertów, wywołać zjawisko przenoszenia depozytów z krajów oferujących niższy poziom gwarancji do krajów zapewniających ich wyższy poziom. W związku z tym oraz biorąc pod uwagę wzrost niepokojów na rynkach finansowych w niektórych krajach, 7 października 2008 r. ministrowie finansów krajów członkowskich UE, w ramach Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (tzw. ECOFIN), złożyli deklarację podniesienia minimalnego poziomu gwarancji depozytów do 50 tys. EUR. W polskim prawodawstwie zwiększenie poziomu gwarancji nastąpiło od 28 listopada 2008 r., w wyniku zmiany ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 23 listopada 2008 r. Zwiększenie limitu gwarancji do 50 tys. EUR miało w Polsce wymiar przede wszystkim psychologiczny, ponieważ tylko ok. 2% deponentów posiada oszczędności wyższe niż 22,5 tys. EUR, czyli większe niż wcześniej obowiązujący limit gwarancji. Oprócz podniesienia limitu gwarancji zlikwidowano w Polsce zasadę koasekuracji (tzn. udziału własnego deponenta), co oznacza, że 50 tys. EUR gwarantowane jest w całości. Jednocześnie rozszerzono zakres podmiotowy gwarancji, obejmując nimi także depozyty jednostek samorządowych.

Podobnie jak Polska, inne kraje UE także podniosły limit gwarancji depozytów. Nie zrobiły tego tylko dwa kraje: Włochy i Francja, które już wcześniej oferowały wysoki poziom gwarancji (odpowiednio 103 i 70 tys. EUR). Według stanu na przełom listopada i grudnia 2008 r. w dwóch krajach unijnych poziom gwarancji był nieznacznie niższy niż 50 tys. EUR (w Szwecji i na Węgrzech), w sześciu krajach wynosił 50 tys. EUR (tzn. w Czechach, Estonii, Finlandii, Polsce, Rumunii i na

Łotwie), w Bułgarii kształtował się na poziomie 51 tys. EUR, a w Wielkiej Brytanii – 57,5 tys. EUR. W przypadku Bułgarii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Węgier odchylenia od poziomu 50 tys. EUR wynikały ze zmienności kursów walutowych, ponieważ kraje te w swoim prawodawstwie podają limity w walutach krajowych. Jak wcześniej wspomniano, we Francji minimalny limit gwarancji wynosi 70 tys. EUR. Limit 100 tys. EUR, jako minimalny poziom gwarancji, występuje zaś w 10 krajach (w Belgii, na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, na Litwie, w Luksemburgu, na Malcie i w Portugalii). W pozostałych krajach UE limit gwarancji wynosi ponad 100 tys. EUR, przy czym tylko w Danii, Słowenii i na Słowacji można mówić o pełnych gwarancjach depozytów. Warto podkreślić, że większość krajów, które wprowadziły limity gwarancji powyżej 51 tys. EUR, zrobiła to na okres tymczasowy. Ponadto zdecydowana większość krajów zrezygnowała na stałe lub na czas określony z zasady koasekuracji, co ma wymiar pozytywny m.in. z punktu widzenia zwiększenia przejrzystości poziomu gwarancji.

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują wyraźnie, że nadal występują znaczące rozbieżności w poziomie gwarancji depozytów pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi UE. Jednocześnie należy podkreślić, że poziom gwarancji ma różny wymiar w poszczególnych krajach, biorąc pod uwagę zamożność ich społeczeństwa (np. inny realny wymiar ma 100 tys. EUR w Belgii, a inny na Litwie).

Jako istotną modyfikację w zakresie zasad gwarantowania depozytów należy uznać zmianę dyrektywy, która została przyjęta przez Parlament Europejski 18 grudnia 2008 r. Na szczególne wyróżnienie i omówienie zasługują przede wszystkim dwie kwestie, tj. poziom limitu gwarancji oraz skrócenie okresu niedostępności środków. Jednocześnie warto wspomnieć, że od końca czerwca 2009 r. dyrektywa nakłada obowiązek informowania deponenta o fakcie nieobjęcia gwarancją jego depozytu oraz zobowiązuje krajowe systemy gwarancyjne do współpracy międzynarodowej w ramach UE.

Zmieniona dyrektywa przewiduje dwa limity gwarancji, tzn. 50 tys. EUR, obowiązujący w zasadzie do końca 2010 r., i 100 tys. EUR, ma-

jący prawdopodobnie zastosowanie od 31 grudnia 2010 r. Limit 50 tys. EUR jest limitem minimalnym, natomiast poziom 100 tys. EUR ma być limitem zarówno minimalnym, jak i maksymalnym. Oznacza to, że od końca 2010 r. we wszystkich krajach UE będzie prawdopodobnie taki sam limit wypłat kwot gwarantowanych w przypadku ewentualnej upadłości banku. Ujednocilenie limitu gwarancji ma wyeliminować zjawisko konkurowania wysokością gwarancji w ramach krajów UE.

Wzrost poziomu gwarancji z pewnością zwiększa poczucie bezpieczeństwa deponentów, tym bardziej że poziom gwarancji na rynku depozytowym jest wyższy niż w pozostałych segmentach rynku finansowego. Na przykład w Polsce system rekompensat strat dla inwestorów inwestujących na rynku kapitałowym zapewnia zwrot całości środków do wysokości 3 tys. EUR, a od 3 tys. EUR do 22 tys. EUR wypłatę w 90%. W tym miejscu warto wspomnieć o potrzebie zintegrowania w Polsce systemu gwarantowania depozytów i rekompensat strat inwestorom. Jest to słuszne z merytorycznego punktu widzenia i zgodne z tendencjami światowymi. Wspólnie zarządzane systemy istnieją m.in. w Belgii, Estonii, Francji, Luksemburgu, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz na Litwie i Malcie. W Austrii, Danii, Grecji, Hiszpanii, Holandii i Niemczech systemy gwarantowania depozytów obejmują także rekompensaty dla inwestorów, ale tylko instytucji kredytowych.

Analizując realną wysokość gwarancji, trzeba wspominać o kursie waluty krajowej w stosunku do euro, ponieważ w krajach, które nie wstąpiły do Unii Gospodarczej i Walutowej, występuje dwuwalutowość w zakresie gwarancji. Limity określone są bowiem w euro, a wypłaty kwot gwarantowanych następują z reguły w walucie krajowej. Na przykład, w polskim systemie bankowym przeliczenie następuje według średniego kursu NBP, obowiązującego w dniu ogłoszenia upadłości banku przez sąd. I tak, w przypadku osłabiania się waluty krajowej skala gwarancji w złotych rośnie, a przy realizacji scenariusza odmiennego spada. W okresie od maja 2004 r. (tj. od wstąpienia Polski do UE) występował trend umacniania się złotego, przy czym od sierpnia 2008 r. nastąpiła zmiana kierunku, co ma pozytywny wydzźwięk dla deponen-

tów. Należy podkreślić, że przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej eliminuje wspomnianą dwuwalutowość, a tym samym ekspozycję deponentów i systemu gwarancyjnego na ryzyko kursowe, a także przyczynia się do jeszcze większego poczucia bezpieczeństwa klientów instytucji finansowych i przejrzystości zasad gwarantowania środków na rynku finansowym.

Podniesienie poziomu gwarancji rodzi także potrzebę zapewnienia źródeł ich finansowania. Niestety, dyrektywa nie odnosi się do tego problemu wprost, pozostawiając decyzje w tej sprawie do rozstrzygnięcia na poziomie poszczególnych krajów członkowskich UE. Na przykład, niemiecki system gwarancyjny zaproponował dodatkową składkę wpłacaną przez banki, której wysokość ma być uzależniona od ryzyka podejmowanego przez banki. W Polsce podniesieniu limitu gwarancji towarzyszył dynamiczny wzrost depozytów w sektorze bankowym, a zatem potencjalnych zobowiązań gwarancyjnych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, toteż wyznaczanie poziomu zasobów interwencyjnych Funduszu powinno uwzględniać zarówno wzrost limitu gwarancji, jak i wzrost środków zgromadzonych w bankach w formie depozytów. W okresie od początku 2007 r. do września 2008 r. depozyty gospodarstw domowych wzrosły w sektorze banków komercyjnych o 28%, a w bankach z zagranicznym inwestorem dominującym w jeszcze większym stopniu, tzn. o 37%. W ujęciu całego 2008 r. w polskim sektorze banków komercyjnych nastąpił wzrost depozytów w wysokości ok. 20%.

Zmieniona dyrektywa przewiduje także od końca 2010 r. daleko idące skrócenie okresu od dnia niedostępności środków do momentu wypłaty ich z systemu gwarancyjnego. Dotychczas okres ten nie powinien trwać dłużej niż 3 miesiące. Według zmienionych zasad okres ten może wynosić maksymalnie 20 dni roboczych (w wyjątkowych przypadkach okres ten może być przedłużony o kolejne 10 dni roboczych). Jednocześnie przedstawiciele unijni apelują do krajów członkowskich UE, aby okres ten skróciły nawet do 3 dni, i zapowiadają, że w przyszłości będą dążyć do dalszego skrócenia omawianego okresu. W Wielkiej Brytanii zmieniane w odpowiedzi na kryzys prawodawstwo przewi-

duże skrócenie tego okresu do 7 dni. Tak daleko idące skrócenie okresu niedostępności środków ma z pewnością wymiar stabilizujący, a jednocześnie stawia duże wyzwania przed sektorem bankowym. Tak krótki okres oznacza w zasadzie konieczność zapewnienia przez banki możliwości wygenerowania listy deponentów w każdym momencie, co powoduje potrzebę zmian w systemach informatyczno-sprawozdawczych banków. Będzie to tym łatwiejsze do wdrożenia, im bardziej uproszczona zostanie definicja deponenta, z czym wiąże się zmniejszenie liczby wyłączeń spod gwarancji.

Skrócenie okresu niedostępności środków pociąga za sobą także konieczność daleko idących zmian m.in. w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawie bankowym oraz Prawie upadłościowym i naprawczym. Powinno to oznaczać zwiększenie roli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w procesie wypłat i prawdopodobnie rozważenie możliwości pominięcia w tym procesie sądu i syndyka, którzy mieli zarezerwowane na stosowne działania (odpowiednio ogłoszenie upadłości banku i sporządzenie listy uprawnionych deponentów) dwa miesiące.

Podsumowując, wprowadzone i planowane zmiany w zakresie gwarantowania depozytów powinny zwiększyć poczucie bezpieczeństwa wśród deponentów, a ponadto mogą stanowić element uatrakcyjniający oszczędzanie w formie depozytów bankowych. Można to osiągnąć poprzez rzetelne informowanie klientów o nowych zasadach gwarancji. Edukacja finansowa deponentów i odpowiedzialność mediów są bowiem istotnymi czynnikami stabilizującymi sektor bankowy.