
Recenzje

Dariusz Daniluk

Jakub Kerlin

***Ewolucja roli instytucji gwarantujących depozyty
w sieci bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej***

Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016,

ISBN 978-83-8030-101-6

Książka Jakuba Kerlina zatytułowana: *Ewolucja roli instytucji gwarantujących depozyty w sieci bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej*, wydana przez Oficynę Wydawniczą SGH (Warszawa 2016) to unikatowa i niezwykle ciekawa praca wszechstronnie prezentująca skomplikowaną i jakże istotną, zarówno w wymiarze teoretycznym jak i praktycznym, tematykę. Autor, na podstawie bogatej literatury przedmiotu oraz przeprowadzonych badań, przedstawia genezę, stan obecny oraz spodziewany kierunek rozwoju systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej. Dokonuje tego na tle zróżnicowanych rozwiązań funkcjonujących na innych kontynentach, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń amerykańskiej agencji odpowiedzialnej za ochronę depozytów i uporządkowaną restrukturyzację banków jaką jest Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Publikacja składa się z sześciu rozdziałów oraz zbioru aneksów, w których prezentowane są dodatkowe informacje i zestawienia, tworząc łącznie całościową i czytelną prezentację tytułowej tematyki.

W rozdziale 1 dokonano przeglądu rozległej literatury przedmiotu obejmującej zarówno prace z dziedziny ekonomii instytucjonalnej, jak też akty normatywne, raporty i opracowania prezentujące poglądy indywidualnych autorów oraz instytucji międzynarodowych. Autor przypomina, że przez wiele lat systemy gwarantowania depozytów miały wielu oponentów. Ich podstawowymi argumentami przeciwko systemom była tzw. pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*) i negatywna selekcja (ang. *negative selection*). W pracy prezentowane są dwa bloki tematyczne,

tj. systemy gwarantowania depozytów i przymusowa restrukturyzacja instytucji finansowych. Autor przedstawia kluczowe zagadnienia terminologiczne, genezę funkcjonujących obecnie rozwiązań i wpływ światowego kryzysu finansowego, zapoczątkowanego perturbacjami na rynku finansowym w USA w 2007 r., na zakres oraz tempo zmian instytucjonalnych i regulacyjnych służących zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa systemu finansowego zarówno w wymiarze globalnym, europejskim, jak i krajowym. Autor zwraca przy tym uwagę na fakt, że wiele kwestii analizowano do tej pory w ograniczonym zakresie, co przy niepełnym dostępie do informacji związanych ze skutkami interwencji regulatorów w przypadku sytuacji kryzysowych, skutecznie utrudnia ocenę efektywności działań prowadzonych w ramach tzw. *resolution* i ich kosztów. Samo pojęcie *resolution* definiuje jako nowe postępowanie administracyjne, prowadzone przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, polegające na przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowej w celu jej uzdrowienia lub eliminacji z rynku – z dbałością o ochronę finansów publicznych. Zwraca też uwagę, iż określenie „system gwarancyjny” (ang. *guarantee scheme*, lub *guarantee system*) jest szersze od pojęcia „system gwarantowania depozytów”, gdyż obejmuje, oprócz systemów gwarantujących depozyty, także gwarantowanie wkładów w domach maklerskich (ang. *investor compensation scheme*) i systemy gwarancyjne pewności ochrony ubezpieczeniowej (ang. *insurance guarantee scheme*), np. na wypadek upadłości zakładu ubezpieczeń.

Autor przedstawia także wykorzystywaną w dalszych rozdziałach klasyfikację zakresu uprawnień gwarantów depozytów w ślad za publikacjami Rady Stabilności Finansowej (FSB – Financial Stability Board), wprowadzającą cztery modele:

1. *Paybox* – system odpowiedzialny jedynie za wypłatę depozytów gwarantowanych.
2. *Paybox plus* – system odpowiedzialny za wypłatę depozytów gwarantowanych, posiadający dodatkowe funkcje związane z uporządkowaną likwidacją i restrukturyzacją.
3. *Loss minimizer* – system odpowiedzialny za wypłatę depozytów gwarantowanych, który jest także aktywnie zaangażowany w wybór metod *resolution* spośród przewidzianych przez prawo.
4. *Risk minimizer* – system posiadający istotne funkcje ograniczania wystąpienia ryzyka w systemie finansowym, do którego uprawnień zalicza się stosowanie narzędzi *resolution*, i wyposażony w uprawnienia władcze (nadzorcze).

Rozdział 2 charakteryzuje rozwój gwarantów depozytów w ujęciu historycznym i ich rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego. Autor podkreśla ewolucję poglądów i wpływ kryzysów finansowych pojawiających się w minionych dekadach na sposób podejścia regulatorów i kształtowanie się rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Wiele uwagi poświęca stosownym rozwiązaniom przyjmowanym w Unii Europejskiej, które mają bezpośredni wpływ na polski system finansowy. Przekonująco wywodzi, na podstawie wszechstronnej analizy rozwiązań przyjętych w Europie,

że istotnie różnią się one od najbardziej zaawansowanych rozwiązań światowych (np. w USA, Kanadzie, Japonii, Korei Południowej) wyraźnie węższym zakresem uprawnień. Jednolitość przyjętych rozwiązań w UE osiągnięto niejako kosztem ich „siły”. Zjawisko to będzie stopniowo zanikało wraz z wdrażaniem w poszczególnych państwach członkowskich odpowiednich dyrektyw unijnych. Dotyczy to w szczególności trzech wymiarów, tj.:

- ❖ zakresu uprawnień,
- ❖ potencjału operacyjnego (osoby + budżet),
- ❖ umiejscowienia DGS-ów w sieci bezpieczeństwa finansowego.

Ta ostatnia kwestia jest, z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych, regulowana w bardzo zróżnicowany sposób. Autor wskazuje, że w 2013 r. w 28 krajach członkowskich UE DGS-y stanowiły:

- ❖ w 14 przypadkach odrębny podmiot prawa publicznego,
- ❖ w 6 przypadkach odrębny podmiot prawa prywatnego,
- ❖ w 5 przypadkach część banku centralnego,
- ❖ w 2 przypadkach część organu nadzoru finansowego,
- ❖ w jednym przypadku agendę ministerstwa finansów.

Trzeba się też zgodzić z Autorem, że ostatni kryzys finansowy dobitnie wykazał, że jednym z zasadniczych problemów jest nieadekwatność zasobów finansowych będących w dyspozycji DGS-ów (ang. *deposit guarantee schemes*) w UE do skali potrzeb. Nakładają się na to inne niezwykle istotne kwestie, jak:

- ❖ zróżnicowana skala koncentracji w sektorach bankowych, prowadząca bezpośrednio do pułapki *to big to fail*,
- ❖ sposób gromadzenia środków (*ex ante* – antycykliczność *vs.* *ex post* – procykliczność),
- ❖ celowość różnicowania wysokości składek w zależności od ryzyka działalności bankowej.

Rozdział 3 poświęcony jest analizie efektywności instytucji gwarantujących depozyty. Autor zwraca uwagę na problemy natury metodologicznej związane z jej pomiarem oraz ograniczony dostęp do danych. Wskazuje na dwa podstawowe składniki potencjału instytucji gwarantujących depozyty, tj. komponent psychologiczny i finansowy. W przypadku tego pierwszego podkreśla znaczenie odpowiednio wysokiej świadomości społecznej odnośnie do obowiązujących systemów gwarantowania depozytów i jej roli przy zapobieganiu tzw. runom na banki. Zjawiska te w ostatnich latach miały miejsce w takich krajach, jak: Wielka Brytania, Holandia, Łotwa, Cypr i Bułgaria. Warto zauważyć, że w Wielkiej Brytanii panika wywołana wśród klientów banku Northern Rock w 2007 r. wystąpiła po raz pierwszy od 1866 r. Komponent drugi to zdolność do wypłaty gwarancji. Autor prezentuje w tym kontekście najczęściej stosowaną miarę potencjału finansowego systemu gwarancji jaką jest

współczynnik zabezpieczenia, czyli iloraz środków zakumulowanych w instytucji gwarancyjnej przez ogólną wartość zobowiązań, tj. depozytów gwarantowanych objętych stosownym limitem. Opierając się na danych historycznych, wykazuje, że w wymiarze praktycznym potencjał ten jest generalnie niski, chociaż zróżnicowany w poszczególnych krajach UE. Zazwyczaj pozwala on tylko na wypłatę środków gwarantowanych w przypadku małych banków i tylko czasami banku średniej wielkości. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy wskazuje: wielkość sektora bankowego, wartość depozytów, udział kapitału zagranicznego, koncentrację w sektorze bankowym, wysokość gwarancji oraz efektywność postępowania upadłościowego. Każdy z tych czynników jest rzetelnie przedstawiony i wyjaśniony.

W rozdziale 4 przedmiotem analizy jest koncepcja przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych (*resolution*), jej geneza, przyjęte rozwiązania prawne oraz instytucjonalne i perspektywy funkcjonowania. Uwzględniając przepisy kluczowych w tym zakresie unijnych aktów normatywnych, tj. Dyrektywy BRR 2014/59/UE i Dyrektywy DGS 2014/49/UE, Autor szczegółowo prezentuje cele, zasady i etapy postępowania. Dotyczy to między innymi planowania przymusowej restrukturyzacji, jak też jej narzędzi, jak: zbycie działalności, utworzenie instytucji pomostowej, wydzielenie aktywów oraz umorzenie lub konwersja zobowiązań (ang. *bail in*). Przedstawiono też mechanizm finansowania *resolution*, problematykę ustalania składek oraz proces osiągnięcia docelowego poziomu funduszy i sposobu korzystania ze zgromadzonych środków. Analiza obejmuje ponadto ewolucję architektury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego. Autor metodycznie, ale też krytycznie, przedstawia wady i zalety instrumentów *resolution* oraz zmiany podejścia w kierunku *bail in*. Nie kwestionując intencji regulatora, jaką przy wprowadzeniu nowych reguł postępowania jest w szczególności ograniczenie skali pomocy publicznej w przypadku kryzysu finansowego oraz zwiększenie dyscypliny rynkowej, przedstawia też słabości systemu i jego wewnętrzne sprzeczności. Trudno zresztą nie być sceptycznym, jeśli proces harmonizacji poziomu docelowego funduszy *resolution* rozciągnięto w czasie do 31 grudnia 2024 r., a wiele kluczowych decyzji, niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej sprawności systemu bezpieczeństwa systemu finansowego na poziomie UE, nie może zostać podjętych z powodu braku politycznego konsensusu. To co jest zjawiskiem pozytywnym, to ewolucja sieci bezpieczeństwa w kierunku tzw. modelu rozszerzonego, na który wedle Autora składają się: nadzór, regulacja ostrożnościowe, pożyczkodawca ostatniej instancji, gwarancje depozytów, nadzór makroostrożnościowy oraz *resolution*. Autor słusznie zauważa, że pełna ocena kompletności systemu i jego skuteczności wymaga czasu, a przede wszystkim analizy efektów (pozytywnych i negatywnych) jego działania w przypadku pojawienia się kolejnych zaburzeń i zjawisk kryzysowych.

Dwa ostatnie rozdziały zawierają charakterystykę przeprowadzonych przez Autora badań ilościowych oraz ich wyniki. Generalnie opierają się one na danych

z roku 2012, ale mając na uwadze przyjętą metodę przeprowadzonej analizy i tempo oraz skalę procesów realnych zachodzących w sektorze finansowym UE, to wydaje się, że ich wyniki pozostają wciąż aktualne. W rozdziale 5 celem badania było sprawdzenie efektywności (zakresu skutecznej interwencji) nowych narzędzi *resolution* wprowadzonych dyrektywą BRR i DGS przy zakładanych zasobach w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wspomagającej roli gwarantów depozytów. W rozdziale 6 celem badania było zaś sprawdzenie i ocena stopnia przygotowania europejskich instytucji gwarantowania depozytów do udziału w procedurach *resolution* oraz porównanie stopnia tego przygotowania pomiędzy krajami. W tym kontekście stworzony został indeks, na który składają się odpowiednie komponenty wraz z punktacją. Indeks obejmuje takie kwestie jak: zakres mandatu badanych instytucji, ich pozycję w sieci bezpieczeństwa finansowego, wartość współczynnika zabezpieczenia, doświadczenia restrukturyzacyjne, sposób zarządzania, zaplecze organizacyjne, strukturę systemu oraz koncentrację systemów gwarancyjnych. Generalnie wyniki wskazują na zauważalną poprawę badanych zagadnień, ale jednocześnie wykazują duże zróżnicowanie występujące pomiędzy państwami członkowskimi. Na tym tle rozwiązania polskie plasują nas w europejskiej czołówce. Konieczne jest jednak zastrzeżenie, że model docelowy, wprowadzony dyrektywami BRR i CRD, jest niewystarczający do skutecznego objęcia nim banków dużych. Interpretując wyniki badań przeprowadzonych przez Autora, można stwierdzić, że problem *too big to fail* jest i będzie w najbliższych latach aktualny zarówno w Europie jak i w Polsce, a inicjatywa budowy tzw. Unii Bankowej, ze względu na brak politycznego porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, pozostanie w zakresie *resolution* i gwarantowania depozytów niekompletna i nie dość skuteczna.

Reasumując, książka autorstwa Jakuba Kerlina rzetelnie i kompleksowo prezentuje w ujęciu historycznym analizowaną problematykę. Wyjaśnia genezę istniejących rozwiązań systemowych, ich ewolucję oraz powody dla których istniejące na poziomie UE rozwiązania są niedoskonałe i ograniczone w swej skuteczności oraz zakresie oddziaływania. Przykładowo, wedle szacunków Autora, w ramach przyjętego modelu finansowania funduszy gwarancyjnych *ex ante*, przy ustaleniu relatywnie niskiego poziomu docelowego, tj. 0,8% wartości środków gwarantowanych, szacowany deficyt gromadzonych środków w krajach UE sięga 44 mld euro. W Europie dokonał się wyraźny postęp w porównaniu ze stanem sprzed ostatniego kryzysu finansowego. I chociaż Autor napotkał wiele problemów związanych z pozyskiwaniem danych, na co wyraźnie wskazuje, a w przypadku stanu prawnego obowiązującego w Polsce analizowane są przepisy ujęte w projekcie ustawy z 23 października 2015 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, to diagnoza stanu ogólnego, jak też jej uzasadnienie, jest trafna i zapewne pozostanie aktualna w kolejnych latach.

Wydaje się, że jeśli w Unii Europejskiej nie pojawią się szybko nowe impulsy do przyspieszenia procesu harmonizacji prawa w zakresie gwarantowania depozytów i *resolution*, oraz przyjęcia bardziej ambitnych celów, to ramy prawne i instytucjonalne zostały określone na dość długo. Z doświadczenia wiadomo, że takim katalizatorem mogłyby być, niestety, tylko gwałtowne zjawiska kryzysowe. Tym samym proces dochodzenia do wyznaczonych poziomów funduszy przymusowej restrukturyzacji i funduszy DGS będzie postępował powoli. Nie oznacza to jednak, że w Polsce należy uznać stan obecny za docelowy. Wręcz przeciwnie, mając sprawdzone i solidne rozwiązania tworzące krajową sieć bezpieczeństwa sektora finansowego, należy dążyć do jej dalszego wzmocnienia. Powinno to być jednak oparte na spokojnej i wyważonej ocenie istniejących i spodziewanych zagrożeń, tak aby realistycznie oceniać potrzeby i możliwości systemu. Mamy więc czas, aby pod auspicjami Komitetu Stabilności Finansowej takie instytucje jak NBP, KNF, BFG i Minister Finansów, prowadziły prace analityczne pomagające określić stan optimum. Niezbędny w tym dyskursie jest też udział środowiska bankowego i świata nauki. „Kalibrując” nasz krajowy system trzeba wziąć między innymi pod uwagę takie problemy, jak: dotychczasowa i spodziewana skala obciążeń fiskalnych sektora bankowego, sukcesywnie zwiększane wymogi kapitałowe i płynnościowe, polityka i praktyka w zakresie korzystania przez BFG z nowych narzędzi ustawowych w ramach *resolution*, promowanie rozwiązań służących antycykliczności, czy też docelowe określenia wymiaru składki, być może z uwzględnieniem poziomu ryzyka generowanego przez poszczególne instytucje finansowe. Na szczęście, z uwagi na generalnie dobrą kondycję krajowego sektora bankowego i dojrzałość oraz siłę instytucjonalną i finansową (zwłaszcza na tle większości krajów członkowskich UE) polskiej *safety net*, możliwe są spokojne działania proaktywne nie zaś reaktywne. Mamy więc komfortowe warunki do dyskusji i podejmowania systemowych decyzji w interesie polskiej gospodarki i wszystkich interesariuszy systemu bankowego. Trzeba z tej okazji bezwzględnie skorzystać !