

6

Systemy gwarantowania depozytów a stabilność finansowa w świetle doświadczeń okresów niestabilności systemowej z 2008 i 2023 roku

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-229-0/6>

 Ewa Miklaszewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
uumiklas@cyf-kr.edu.pl

Deposit guarantee schemes and financial stability: Lessons from periods of systemic instability of 2008 and 2023

Abstract

Purpose: The experience of systemic instability in March 2023 showed that a high level of retail deposit insurance is not sufficient to preserve financial stability, triggering reflection on the need for a new deposit protection policy. Therefore, the purpose of the chapter is to analyse the work currently underway, particularly the reform proposals published in 2023 by IADI, FDIC and the EC.

Methodology: The chapter includes a literature review of deposit insurance schemes and a critical assessment of current proposals for their modifications.

Findings: The chapter develops the claim that, given the current characteristics of financial markets and accelerated technological development, it is necessary for the preservation of financial stability to expand the scope of deposit guarantees, covering both a larger group of eligible entities and types of accounts, including addressing the problem of large deposits.

Keywords: deposit insurance, CMDI Framework, financial stability, 2023 banking crisis.

Sugerowane cytowanie: Miklaszewska, E. (2024). Systemy gwarantowania depozytów a stabilność finansowa w świetle doświadczeń okresów niestabilności systemowej z 2008 i 2023 roku. W: K. Marchewka-Bartkowiak i K. Waliszewski (red.), *Finanse wobec wyzwań Nowej Gospodarki* (s. 92–114). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-229-0/6>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Ubezpieczenie depozytów jest częścią sieci bezpieczeństwa i kluczowym elementem infrastruktury stabilizującej rynek bankowy – promuje stabilność finansową, chroni oszczędności deponentów i przyczynia się do utrzymania zaufania do systemu bankowego. Zapewniając deponentom ochronę ich środków, zapobiega panice finansowej i pomaga utrzymać stabilność systemu finansowego, która ma kluczowe znaczenie dla efektywnego funkcjonowania systemu bankowego i zapewnienia wzrostu gospodarczego. Tak więc ubezpieczenie (gwarantowanie) depozytów jest narzędziem ograniczania ryzyka systemowego. Ubezpieczenie depozytów może jednak wpływać na wzrost ryzyka w strategiach bankowych, prowadząc do zjawiska hazardu moralnego (*moral hazard*) – podejmowania większego ryzyka w wyniku ochrony przed jego konsekwencjami. Dlatego systemy gwarancyjne muszą uwzględniać zarówno korzyści dla stabilności finansowej (*bank runs* są kosztowną formą dyscypliny rynkowej), jak i możliwe implikacje dla podejmowania ryzyka w systemie bankowym.

Do kryzysu 2023 roku wielu ekonomistów uważało panikę i *bank runs* za element historii bankowości, opierając się na historycznych doświadczeniach, że systemy gwarancyjne zabezpieczają banki przed atakami paniki (Beker, 2019). Dopiero doświadczenia niestabilności systemowej z 2023 roku wywołały szerszy kryzys zaufania do odporności banków, systemów bankowych i rynków finansowych w wielu krajach. W odpowiedzi niektóre kraje wdrożyły środki wsparcia publicznego na szeroką skalę, aby złagodzić skutki napięć (BIS, 2023). Doświadczenie to pokazało też, że nie tylko banki systemowo ważne, lecz także banki średniej wielkości mogą wywoływać panikę i efekt domina, który spowoduje konieczność interwencji władz publicznych, oraz że wysoki poziom ubezpieczenia depozytów detalicznych nie jest wystarczający dla zachowania stabilności finansowej w okresie paniki. Doświadczenia z marca 2023 roku wywołały refleksję nad koniecznością nowego spojrzenia na politykę ochrony depozytów (Acharya i in., 2023), oraz skłoniły regulatorów rynku finansowego do działań w kierunku przygotowania modyfikacji do istniejących systemów gwarancyjnych, zarówno na rynku globalnym (głównie w USA), jak i w UE.

Celem rozdziału jest analiza aktualnie prowadzonych prac, które znalazły odzwierciedlenie w opublikowanych w 2023 roku wstępnych projektach reform. Analizowane są propozycje ekspertów oraz międzynarodowych organizacji, szczególnie Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (International Association of Deposit Insurers – IADI), działającego przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei, Europejskiego Forum Gwarantów Depozytów (European Forum of Deposit Insurers – EFDI) z siedzibą w Brukseli, a także amerykańskiej Federalnej Korporacji Ubezpieczeń Depozytów (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) oraz Komisji Europejskiej.

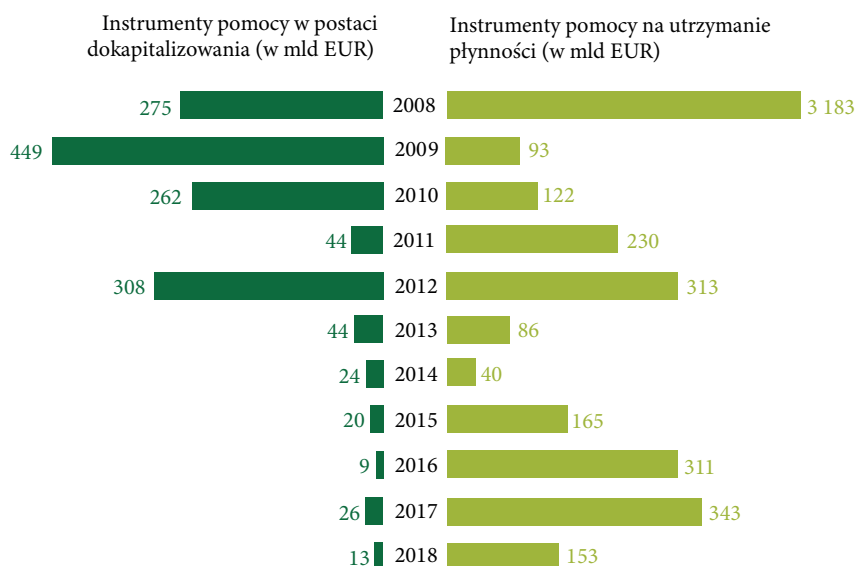
W artykule rozwijane jest twierdzenie, że przy obecnej charakterystyce rynków finansowych i trendach wynikających z przyspieszonego rozwoju technologicznego konieczne dla zachowania stabilności finansowej jest rozszerzenie zakresu gwarancji depozytowej, obejmujące zarówno większą grupę uprawnionych podmiotów, jak i typów rachunków, w tym rozwiązanie problemu tzw. dużych (nieubezpieczonych) depozytów. Wnioski zostaną sformułowane także dla polskiego systemu gwarancyjnego.

6.1. Cele ubezpieczenia depozytów

Historia bankowości notuje wiele epizodów runów bankowych (*bank runs*), które przeradzają się w panikę, zakłócając efektywne funkcjonowanie rynku i często prowadząc do kryzysów systemowych. Laureaci Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2022 roku, Ben Bernanke, Douglas Diamond i Philip Dybvig, w artykułach z lat 80. podkreślali wielokrotnie przyczyny i konsekwencje paniki bankowej, ilustrując to doświadczeniami Wielkiego Kryzysu z lat 30. XX wieku. Na bazie tradycyjnego modelu paniki bankowej pokazali, że banki są z natury niestabilne, ponieważ odpowiadają za długoterminowe kontrakty (kredyty hipoteczne, kredyty inwestycyjne dla firm) i jednocześnie posiadają krótkoterminowe źródła finansowania (depozyty, niezabezpieczone papiery wartościowe lub umowy odkupu), co powoduje, że są narażone na panikę, podczas której dostawcy finansowania krótkoterminowego tracą zaufanie i w pośpiechu wycofują swoje środki (Diamond i Dybvig, 1983).

Ubezpieczenie depozytów jest jednym z podstawowych narzędzi ograniczania skutków ubocznych wynikających z niestabilności banków. Jednak przeciwdziałanie niestabilności banków niesie wiele kosztów, na przykład zmniejsza motywację deponentów do monitorowania działalności i kondycji banków, kreując zjawisko hazardu moralnego. Gdy systemy ubezpieczeniowe są finansowane przez banki i rząd, a składki na ubezpieczenie depozytów nie są oparte na ryzyku analizowanym *ex ante*, przerzuca się odpowiedzialność za ryzykowne zachowanie danego banku na system lub podatników, wywołując efekt zarażenia. Dlatego w większości systemów gwarancyjnych stosuje się ograniczanie skali gwarancji, decydując się na gwarantowanie depozytów dla większości rachunków bankowych, bez uwzględniania wartości tych rachunków. Rozbudowane sieci bezpieczeństwa finansowego zwiększają ryzyko bankowe i niestabilność systemową oraz kreują zjawisko hazardu moralnego w latach dobrej koniunktury, jednak w czasie kryzysu „efekt stabilizacyjny” ubezpieczenia depozytów zmniejsza ryzyko bankowe i zwiększa stabilność systemową, przy czym właściwy nadzór bankowy może złagodzić niezamierzone konsekwencje ubezpieczenia depozytów dla ryzyka systemowego banków (Anginer i in., 2014).

W większości systemów gwarancyjnych podstawowym celem jest ochrona drobnych deponentów. Na przykład w USA poziom ochrony depozytów jest jednym z najwyższych na świecie – od 2008 roku wynosi 250 tys. dolarów na deponenta w danym banku (poprzednio 100 tys. dolarów), co pokrywa 99% rachunków bankowych. Jednak nieubezpieczone tzw. duże depozyty, które w 2022 roku stanowiły około 45% wartości bazy depozytowej w USA, a ich wartość wynosiła około 7,7 mld dolarów, przyczyniły się do poważnego kryzysu w 2023 roku (FDIC, 2023a). W obliczu potencjalnej utraty zaufania do systemu bankowego, władze USA podjęły zdecydowane i szybkie działania. W marcu 2023 roku amerykańska instytucja gwarancyjna FDIC zdecydowała się na pełną ochronę wszystkich depozytów w Silicon Valley Bank (SVB) i Signature Bank do czasu zakończenia procesu sprzedaży banków, powołując się na zasadę *systemic risk exception*, która pozwala FDIC interweniować bezpośrednio w sytuacjach, w których jest zagrożona stabilność systemu finansowego. Zasada ta została zastosowana wielokrotnie podczas kryzysu finansowego w 2008 roku. Gwarancje rządowe dla instytucji finansowych są powszechne na całym świecie. Występują one w różnych formach, od standardowych systemów gwarantowania depozytów po obietnicę pomocy *ex post* w przypadku upadłości banku. Chociaż w 2008 roku interwencje publiczne okazały się skuteczne w przywracaniu zaufania i zachowaniu stabilności finansowej podczas kryzysu, miały one również znaczące negatywne konsekwencje w zakresie sytuacji fiskalnej państw, a co za tym idzie, kondycji banków i firm oraz kosztów finansowania (rysunek 6.1)



Rysunek 6.1. Wielkość pomocy państwowej na rzecz instytucji finansowych zatwierdzona w krajach UE w latach 2008–2018 (w mld EUR)

Źródło: (ETO, 2020).

(Allen i in., 2017). Również szwajcarskie władze podjęły w 2023 roku zdecydowane działania stabilizacyjne, wspierając fuzję UBS i Credit Suisse, które obejmowały zarówno wsparcie płynności, jak i zabezpieczenie fiskalne. Te szybkie i zdecydowane działania ograniczyły bezpośrednie zagrożenia dla globalnej stabilności finansowej.

Gwałtowne wycofywanie depozytów może wymusić zamknięcie banków stosujących niebezpieczne praktyki biznesowe, które nie zostały w inny sposób wyeliminowane (tabela 6.1). Również zachodzące w przyspieszonym tempie zmiany technologiczne zwiększają ryzyko runów bankowych poprzez szybkość, z jaką informacje lub dezinformacje są rozpowszechniane, i szybkość, z jaką deponenci mogą wycofać środki. Podkreśla się też rolę mediów społecznościowych, które na przykład zalecały deponentom wycofanie środków z SVB. Łatwość korzystania z dostępnych 24 godziny na dobę aplikacji bankowości cyfrowej umożliwia deponentom wypłacanie znacznych środków w ciągu kilku godzin.

Tabela 6.1. Odpływ depozytów w sytuacjach kryzysowych – dane historyczne

Bank	Kraj, rok	Odpływ depozytów (% całości)	Liczba dni
SVB (Silicon Valley Bank)	USA, 2023	85	2
FRC (First Republic Bank)	USA, 2023	57	90
SVB	Wielka Brytania, 2023	30	1
CS (Credit Suisse)	Szwajcaria, 2023	21	90
SBNY (Signature Bank of NY)	USA, 2023	20	1
Icesave	Islandia, 2008	20	75
Northern Rock	Wielka Brytania, 2007	20	4
WaMu (Washington Mutual)	USA, 2008	10	10
IndyMac	USA, 2008	8	14

Źródło: (BIS, 2023).

Upadłości banków w 2023 roku wywołały szerszy kryzys zaufania do odporności banków, systemów bankowych i rynków finansowych. Niektóre kraje musiały ponownie wdrożyć środki wsparcia publicznego na szeroką skalę, aby złagodzić skutki napięć. Nie ma jednak gwarancji, że wsparcie to będzie ponownie zastosowane, jeśli kolejny bank upadnie, gdyż rodzi ono szereg kontrowersji ze względu na uznaniowość decyzji decydentów oraz kreowanie hazardu moralnego – nadmiernego poczucia bezpieczeństwa wśród deponentów (Reuters, 2023). Dlatego organy decyzyjne w wielu krajach, na przykład FDIC w USA i Komisja Europejska, przystąpiły do prac nad kolejnymi reformami systemowymi.

6.2. Przegląd zasad ubezpieczeń depozytów na rynku globalnym

Systemy gwarancji depozytów powinny pełnić trzy zasadnicze funkcje: chronić deponentów, ograniczać możliwość systemowego upadku banków oraz minimalizować koszty ponoszone przez podatników podczas upadku banku (CEPS, 2019). Systemy gwarancyjne różnią się statusem prawnym, usytuowaniem w sieci bezpieczeństwa i zakresem posiadanego mandatu (Pruski i Szambelańczyk, 2014). W wielu krajach najczęściej występuje jeden organ gwarancyjny (DGS) dla instytucji kredytowych, ale częste są też przypadki tworzenia odrębnych systemów dla banków spółdzielczych lub oszczędnościowych, na przykład w UE Niemcy mają cztery systemy DGS, a Austria, Cypr, Włochy, Litwa, Portugalia i Polska po dwa systemy (w Polsce odrębny dla kas SKOK). Ubezpieczenie depozytów jest zazwyczaj wspierane przez rząd lub agencję rządową, a jest finansowane ze składek płaconych przez banki lub instytucje członkowskie, które zasilają fundusz gwarantowania depozytów. Zazwyczaj istnieją limity kwoty depozytów objętych ubezpieczeniem. Limity te różnią się w zależności od kraju, a zakres ubezpieczenia może być ograniczony w stosunku do deponenta, typu rachunku lub instytucji finansowej. W przypadku upadłości banku ubezpieczenie depozytów ma na celu zapewnienie szybkich wypłat deponentom, aby zapobiegać efektowi domina.

Na rynku globalnym ważną rolę w pracach nad harmonizacją działania systemów gwarancyjnych odgrywa International Association of Deposit Insurers (IADI), której celem jest przyczynianie się do zwiększania skuteczności gwarantowania depozytów poprzez promowanie wytycznych i zapewnianie współpracy międzynarodowej. Instytucje gwarancyjne (określane też jako instytucje ubezpieczające depozyty) różnią się w kwestii zakresu kompetencji, na przykład (IADI, 2023):

- Stany Zjednoczone – Federalna Korporacja Ubezpieczeń Depozytów (FDIC) zapewnia ochronę ubezpieczeniową depozytów do 250 tys. USD na deponenta w banku komercyjnym i kasach oszczędnościowych (*thrifts*). Ochrona obejmuje rachunki bieżące i oszczędnościowe oraz certyfikaty depozytowe. Osobny system dotyczy unii kredytowych (National Credit Union Administration – NCUA). Dla unii kredytowych funkcjonują też w stanie Ohio American Share Insurance (prywatny fundusz należący do zrzeszonych unii kredytowych) oraz the Massachusetts Credit Union Share Insurance Corporation (MSIC), który ubezpiecza depozyty powyżej limitu FDIC dla zrzeszonych unii kredytowych. FDIC pełni podstawową funkcję w zachowaniu stabilności finansowej od jej powstania w latach 30. XX wieku, zarówno jako organ gwarancyjny, jak i odpowiedzialny za przymusową restrukturyzację.
- Kanada – Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) ubezpiecza kwalifikujące się depozyty do kwoty 100 tys. USD na deponenta na ubezpieczoną

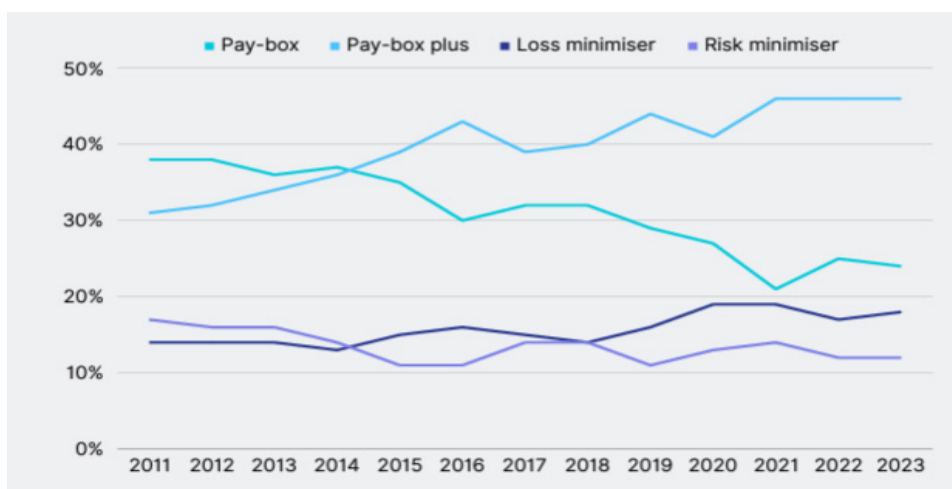
kategorię. Dodatkowo w Quebecu Autorité des Marchés Financiers (AMF) gwarantuje kwalifikujące się depozyty złożone w kasach spółdzielczych (Fédération des Caisses Desjardins du Québec).

- Wielka Brytania – Financial Services Compensation Scheme (FSCS) zapewnia ochronę do 85 tys. GBP na osobę, na autoryzowaną instytucję.
- Australia – Financial Claims Scheme (FCS) zapewnia nieograniczone pokrycie dla depozytów w autoryzowanych instytucjach depozytowych. W przypadku rachunków powiązanych z ubezpieczeniem ogólnym lub ubezpieczeniem na życie obowiązuje limit 250 tys. USD.
- Japonia – the Deposit Insurance Corporation of Japan ubezpiecza depozyty do 10 milionów jenów na deponenta w bankach komercyjnych, a banki spółdzielcze mają oddzielny system ochronny – the Agricultural and Fishery Cooperative Savings Insurance Corporation (AFCSIC).
- Chiny – Ludowy Bank Chin ubezpiecza depozyty do 500 tys. juanów na deponenta w banku.

Mandaty (zakresy kompetencji) instytucji gwarancyjnych wahają się od wąsko zdefiniowanych kompetencji typu *paybox* – wypłaty sum gwarantowanych – do szerokiego zakresu uprawnień obejmujących również działania zapobiegawcze w celu minimalizacji strat lub ryzyka. Cztery główne mandaty instytucji gwarancyjnych na świecie to:

- 1) *Paybox*, w którym ubezpieczyciel depozytów jest odpowiedzialny wyłącznie za zwrot ubezpieczonych depozytów;
- 2) *Paybox plus*, w którym ubezpieczyciel depozytów ma dodatkowe obowiązki, takie jak niektóre funkcje związane z przymusową restrukturyzacją i likwidacją (na przykład wsparcie finansowe);
- 3) *Loss minimiser*, w którym ubezpieczyciel aktywnie angażuje się w wybór z szeregu strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o najniższych kosztach;
- 4) *Risk minimiser*, w którym ubezpieczyciel ma kompleksowe funkcje, które obejmują ocenę ryzyka / zarządzania ryzykiem, pełny zestaw uprawnień w zakresie wczesnej interwencji i restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji, a w niektórych przypadkach obowiązki w zakresie nadzoru ostrożnościowego.

Analizując ewolucję kompetencji instytucji gwarancyjnych w czasie, dostrzega się wyraźnie tendencję do rozszerzania zakresu obowiązków instytucji ubezpieczeniowych, głównie w zakresie procesów przymusowej restrukturyzacji. Liczba analizowanych systemów ochronnych zwiększyła się z 68 do 135 (rysunek 6.2). Jednak zadaniem tych instytucji nie jest przejmowanie, ale raczej uzupełnianie kompetencji organów sieci bezpieczeństwa, poprzez koncentrację na ochronie deponentów i utrzymaniu zaufania do systemu bankowego oraz minimalizację kosztów upadłości banków.



Rysunek 6.2. Ewolucja mandatów instytucji ubezpieczeniowych

Źródło: (IADI, 2023, s. 12).

Istnieją też różnice w zakresie formy zbierania składek gwarancyjnych. Obecnie 44% organów gwarancyjnych na rynku globalnym korzysta wyłącznie ze zryczałtowanego systemu składek, w pozostałych wypadkach (55%) ubezpieczyciel depozytów stosuje system składek zróżnicowanych na podstawie indywidualnych profili ryzyka banków, natomiast 9% ubezpieczycieli ma system mieszany. Przy czym modele oparte na zróżnicowaniu składki na podstawie profili ryzyka są konstrukcyjnie złożone (Szewczyk, 2016). Najwięcej ubezpieczycieli depozytów pobiera składki tylko w ujęciu rocznym (42%), a 38% w ujęciu kwartalnym (IADI, 2023, s. 31).

Po kryzysie 2008 roku UE przyjęła systemową reformę nadzoru i zarządzania kryzysowego – unią bankową. Europejski system gwarantowania depozytów miał być trzecim filarem stabilności i podstawą zaufania do wspólnej waluty, ponieważ każdy deponent miałby pełne zaufanie, że depozyty w UE korzystają z tego samego poziomu i systemu ochrony. W 2015 roku Komisja Europejska we wniosku w sprawie ustanowienia EDIS przewidywała utworzenie funduszu gwarantowania depozytów DIF o docelowej wielkości 0,8% gwarantowanych depozytów w strefie euro oraz stopniowe uwspólnianie jego zasobów. Jednak poprzez brak wdrożenia EDIS ochrona deponentów pozostaje w UE na poziomie krajowym i jest zapewniana przez krajowe systemy gwarantowania depozytów (DGS) i krajowe fundusze gwarancyjne. System gwarancji depozytów w krajach UE jest zharmonizowany w zakresie poziomu gwarancji, pewne różnice dotyczą tylko kwestii traktowania banków spółdzielczych oraz łączenia funkcji instytucji gwarancyjnej i odpowiedzialnej za procesy przymusowej restrukturyzacji (*resolution*).

Ramy gwarantowania depozytów w UE reguluje dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów (Directive, 2014). DGSD ustala maksymalny poziom gwaran-

cji w wysokości 100 tys. euro na deponenta na instytucję kredytową (lub równoważność tej kwoty w lokalnej walucie). Niektóre depozyty – na przykład związane z wydarzeniami życiowymi, takimi jak małżeństwo, rozwód, przejście na emeryturę, zwolnienie z pracy, inwalidztwo lub śmierć – mogą być chronione powyżej 100 tys. EUR przez ograniczony czas (co najmniej 3 miesiące i nie dłużej niż 12 miesięcy). Dyrektywa wymagała początkowo, aby systemy gwarancji depozytów zapewniały wypłatę gwarantowanych depozytów do 20 dni roboczych, a od 2024 roku do 7 dni roboczych. DGSD określa też mechanizm finansowania systemów gwarancji depozytów, który obejmuje składki od instytucji kredytowych na podstawie podejścia opartego na ryzyku. DGSD promuje współpracę i koordynację działań między krajowymi systemami gwarantowania depozytów i Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB).

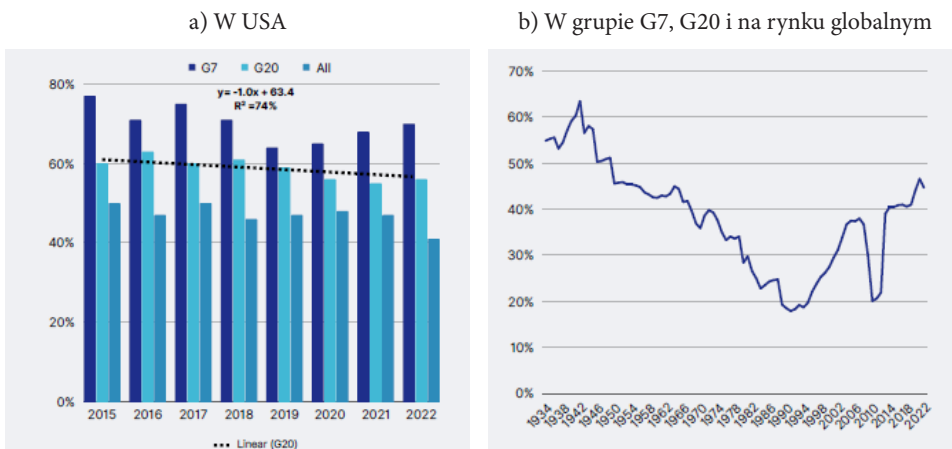
Ubezpieczenie depozytów koncentruje się na ochronie depozytów detalicznych, złożonych przez osoby fizyczne. DGSD pozwala na wyłączenia niektórych rodzajów deponentów z gwarancji, na przykład instytucji finansowych i władz publicznych. Również niektóre rodzaje depozytów mogą być wyłączone lub podlegać ograniczeniom, w tym depozyty związane z firmami inwestycyjnymi lub papierami wartościowymi lub depozyty objęte innymi systemami gwarancyjnymi, takimi jak systemy rekompensat dla inwestorów. Tymczasowe wysokie salda wynikające z określonych zdarzeń (na przykład sprzedaż prywatnej nieruchomości mieszkalnej) są objęte ochroną, ale ochrona ta może być ograniczona i często ma charakter tymczasowy (EC, 2019).

6.3. Kryzys bankowy w USA w marcu 2023 roku a projekty reform systemów gwarancyjnych

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego lat 2007–2009 zaowocowały szeregiem regulacji wzmacniających kapitałowo banki oraz funkcjonowanie organów regulacyjnych i nadzorczych. Kryzys z marca 2023 roku pokazał jednak inne oblicze niestabilności – efekty behawioralne i psychologiczne, dotyczące kwestii płynności banków i systemu bezpieczeństwa depozytów, szczególnie hurtowych. Problem na rynkach bankowych w marcu 2023 roku wynikał też w dużym stopniu z szybko zmieniającego się otoczenia makroekonomicznego. Po długim okresie niskich stóp procentowych w wielu gospodarkach banki centralne zaczęły podnosić stopy procentowe w wyniku presji inflacyjnej związanej z następstwem pandemii COVID-19, co doprowadziło do spadku wyceny niektórych aktywów bankowych. Gdy aktywa są utrzymywane do terminu zapadalności, ryzyko stopy procentowej i związane z nim straty na tych aktywach są niewielkie, jednakże jeśli w przypadku znacznego odpływu depozytów w banku bank musi upłynnić aktywa po wartości rynkowej,

aby zaspokoić potrzeby płynnościowe, straty te się materializują, co może rodzić obawę o wypłacalność banku i spowodować dalsze wycofywanie środków przez deponentów, a nawet panikę na rynku depozytowym. Ten scenariusz zmaterializował się w Stanach Zjednoczonych, gdzie w bezpośrednim następstwie upadłości Silicon Valley Bank (SVB) i Signature Bank niektórzy deponenci w innych instytucjach regionalnych zaczęli wycofywać swoje środki (FSB, 2023). Dlatego władze USA zdecydowały się skorzystać z możliwości wyjątku związanego z ryzykiem systemowym, w wyniku czego wszyscy deponenci Silicon Valley Bank i Signature Bank zostali objęci pełną ochroną depozytów. Ponadto Rezerwa Federalna uruchomiła awaryjny program pożyczek bankowych (Bank Term Funding Program), który zapewnił bankom amerykańskim awaryjny dostęp do płynności na korzystnych warunkach (FDIC, 2023b).

Dla USA, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii kryzys w marcu 2023 roku był największym epizodem systemowych napięć od czasu globalnego kryzysu finansowego z 2008 roku, a palącym problemem stała się kwestia tzw. dużych depozytów, wykraczających poza zakres sum ubezpieczeniowych. Rysunek 6.3 pokazuje wzrost znaczenia tego segmentu i rosnącą zależność finansowania banków od sum nieubezpieczonych, co wzmacnia ryzyko dla stabilności finansowej. Na rynku globalnym nieubezpieczone depozyty stanowią 41% wielkości sumy depozytowej, dla grupy G7 i G20 ponad 50%.



Rysunek 6.3. Udział nieubezpieczonych depozytów w całości środków depozytowych

Źródło: (IADI, 2023, s. 23), na podstawie danych FDIC (lewy panel) i ankiety IADI (prawy panel).

Jednym z często pojawiających się wniosków była konieczność krytycznej analizy istniejących systemów ubezpieczenia depozytów (Cecchetti i in., 2023). Raport

IADI przeprowadził analizę potencjalnych implikacji dla systemów gwarantowania depozytów oraz zidentyfikował następujące obszary zagrożeń (IADI, 2023):

- Kształt systemów ubezpieczeń depozytów. Kryzys wywołał pytanie, czy historycznie wypracowane systemy gwarancyjne są nadal adekwatne do istniejących zagrożeń.
- Ubezpieczenie depozytów a zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Powstaje pytanie o zakres współpracy między systemami gwarancyjnymi oraz funduszami przymusowej restrukturyzacji, niezależnie od tego, czy ubezpieczyciel depozytów działa jako organ restrukturyzacji, czy tylko przyczynia się do jej finansowania.
- Koordynacja działań instytucji sieci stabilności finansowej. Problemy w 2023 roku uwypukliły znaczenie ścisłej współpracy organów sieci bezpieczeństwa finansowego. Konieczna jest też ściślejsza współpraca w tym zakresie z organami globalnymi, w tym z Bazylejskim Komitetem Nadzoru Bankowego (BCBS) i Radą Stabilności Finansowej (FSB), w celu zapewnienia skutecznego współdziałania wszystkich elementów sieci bezpieczeństwa.
- Postęp technologiczny a ubezpieczenie depozytów. Powinno się w większym stopniu uwzględnić wpływ innowacji cyfrowych zarówno na zachowania klientów, jak i sposób świadczenia usług bankowych.

Amerykańska FDIC wskazała na następujące możliwe warianty zmian systemowych (FDIC, 2023a):

- Ograniczony, ale zwiększony zakres gwarancji: utrzymanie obecnej filozofii ubezpieczenia depozytów, utrzymując określony maksymalny poziom gwarancji dla deponentów i dla rodzajów rachunków, ale zwiększając obecne limity ubezpieczenia. W tym wariantcie pozostaje ryzyko związane z wysoką koncentracją nieubezpieczonych depozytów w niektórych bankach.
- Pełny zakres gwarancji: może to wyeliminować ryzyko destabilizacji banku w okresie paniki, ale wiązałoby się ze zwiększonym ryzykiem pokusy nadużycia oraz koniecznością znacznego zwiększenia wielkości funduszu gwarantowania depozytów.
- Ukierunkowany zakres zwiększenia gwarancji: zakłada on różne poziomy ochrony ubezpieczeniowej depozytów dla różnych rodzajów rachunków. W ramach tej opcji zakłada się wyższe pokrycie dla depozytowych rachunków korporacyjnych. Opcja ta oferuje korzyści w zakresie stabilności finansowej przy mniejszym ryzyku pokusy nadużycia.

Warianty te podsumowuje syntetycznie tabela 6.2.

Obecnie ta trzecia opcja (ukierunkowany wzrost gwarancji) znajduje wielu zwolenników, ale doświadczenia japońskie pokazują, że każda zmiana struktury systemu gwarancyjnego powoduje zmiany w strukturze bazy depozytowej.

Tabela 6.2. Warianty rozważanych zmian systemu gwarancyjnego w USA i ich konsekwencje

Wariant	Utrzymanie ograniczonego zakresu gwarancji	Zastosowanie pełnej gwarancji	Ukierunkowany zakres zwiększenia gwarancji (różne limity dla różnych rachunków)
Zalety	<ul style="list-style-type: none"> – dostępne są dane historyczne – ograniczony wpływ na wzrost hazardu moralnego – ograniczony wpływ na wymogi w zakresie powiększenia funduszu gwarancyjnego – nieznaczny negatywny wpływ na inne rynki finansowe 	<ul style="list-style-type: none"> – eliminuje panikę bankową – zwiększa przejrzystość systemów gwarancyjnych – upraszcza procesy przymusowej restrukturyzacji 	<ul style="list-style-type: none"> – poprawia płynności rachunków biznesowych – zwiększa stabilność finansową – nieznacznie zmniejsza dyscyplinę rynkową – dostępne są pewne doświadczenia historyczne
Wady	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększa potencjalnie niestabilność finansową przez problem ryzyka nieubezpieczonych depozytów 	<ul style="list-style-type: none"> – zmniejsza istotnie dyscyplinę rynkową – kreuje potencjalne zburzenia na innych rynkach finansowych, – konieczność znacznego zwiększenia funduszu gwarancyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> – problem z właściwą identyfikacją rachunków o podwyższonej gwarancji – zmniejszanie przejrzystości systemu – komplikowanie procesów <i>resolution</i> – konieczny wzrost funduszu gwarancyjnego
Narzędzia wspomagające	<ul style="list-style-type: none"> – regulacje zmniejszające zależność banków od nieubezpieczonych depozytów (na przykład brak oprocentowania) 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenia w zakresie oprocentowania – ograniczenia dla zależności banków od finansowania przez depozyty 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenia w zakresie oprocentowania specjalnych rachunków

Źródło: (FDIC, 2023a).

W Japonii pełną ochronę depozytów wprowadzono przejściowo, jako środek tymczasowy w celu rozwiązania kryzysu finansowego, od końca lat 90. do początku XXI wieku. Gdy jednak zakończono pełną ochronę depozytów terminowych, doszło do znacznego ich transferu na w pełni chronione depozyty na żądanie. Obecnie The Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ) w pełni gwarantuje rachunki transakcyjne (*deposits for payment and settlement purposes*), które jednak nie mogą być oprocentowane, podczas gdy inne typy rachunków podlegają ograniczonej gwarancji.

Inne analizowane obecnie propozycje modyfikacji systemów gwarancyjnych obejmują (IADI, 2023):

- bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące płynności banków,
- zastosowanie ograniczeń nadzorczych w zakresie udziału nieubezpieczonych depozytów w finansowaniu banków,
- ograniczenia możliwości nagłego wycofywania depozytów w sytuacji runów na banki. Obejmują one podejścia *ex ante*, które mogą być uzgodnione umownie lub podlegać regulacji sektorowej, lub ustalane *ad ex post*, głównie wobec deponentów korporacyjnych, którzy posiadają znaczną część nieubezpieczonych depozytów,
- wymogi dotyczące zabezpieczenia depozytów wysokiej jakości aktywami, aby zwiększyć zdolności banków do zaspokajania wypłat deponentów, ale odbywa się to kosztem ograniczenia ich zdolności do pośrednictwa;
- wzrost zdolności do pokrycia strat banków (LAC) banków poprzez emisję długoterminowego długu również przez mniejsze banki;
- waluty cyfrowe banku centralnego (CBDC), jeśli zostaną wprowadzone i będą powszechnie dostępne, mogłyby stanowić odporną na niewypłacalność publiczną alternatywę dla prywatnych depozytów bankowych, a tym samym oferować ochronę podobną do ubezpieczenia depozytów. Zakres oferowanej ochrony będzie prawdopodobnie zależał od cech konstrukcyjnych CBDC. Aby zminimalizować ryzyko dezintermediacji, oczekuje się zastosowanie limitu wielkości portfela CBDC dla osoby fizycznej, który prawdopodobnie będzie niższy niż limit pokrycia ubezpieczenia depozytów. W takim przypadku wpływ na zachowanie deponentów w banku może być ograniczony (IADI, 2021).

FDIC wskazuje też na pewne dodatkowe opcje, jak dobrowolne systemy ubezpieczenia dużych depozytów. Ta opcjonalna ochrona mogłaby być zapewniona na poziomie banku lub deponenta, zarówno przez sektor prywatny, jak i przez FDIC. Obecnie istnieją instytucje, które oferują dodatkowe ubezpieczenie, ale ma ono ograniczony zakres i dotyczy na ogół banków oszczędnościowych lub spółdzielczych. Ponadto dokładna wycena kosztów dodatkowego ubezpieczenia depozytów jest dużym wyzwaniem.

6.4. Kierunki reform systemu ubezpieczeń depozytów i zarządzania kryzysowego (CMDI) w UE

Projekt Unii bankowej wdrażany w UE po kryzysie 2008 roku zakładał początkowo większą integrację w tworzeniu Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (EDIS). O ile dwa pierwsze filary Unii Bankowej: ustanowienie wspólnych ram nadzoru bankowego (SSM) oraz jednolitego podejścia do restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji banków (SRM) zostały wdrożone sprawnie, o tyle ustanowienie trzeciego filaru – EDIS – spotkało się z wyzwaniem i kontrowersjami dotyczącymi możliwości wzrostu pokusy nadużycia oraz kwestii różnic w poziomie ryzyka i rozwiązaniach strukturalnych w europejskich systemach bankowych. Dotychczasowe ramy CMDI (*Crisis Management and Deposit Insurance*) składają się z trzech unijnych aktów prawnych:

- Dyrektywa w sprawie przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD, 2014/59/UE);
- Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR 2014/806/UE);
- Dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD – 2014/49/UE).

W raporcie JRC oceniającym możliwe skutki reformy CMDI dokonano analizy dostępnych opcji (EC, 2023a). Raport ten:

- stwierdza, że konieczny jest wyższy poziom ochrony tymczasowych wysokich sald depozytowych wynikających z ważnych wydarzeń życiowych;
- identyfikuje rozwiązania, które mogą ułatwić korzystanie z systemów gwarantowania depozytów w sytuacjach kryzysowych, nie tylko w sytuacjach dotyczących wypłat – zmienione ramy CMDI umożliwiłyby większej liczbie banków, zwłaszcza średnich i małych, dostęp do finansowania procesów *resolution*;
- pokazuje, że dokończenia projektu europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS) mogłoby wzmocnić ochronę deponentów – w jaki sposób zmieniłyby się możliwości wypłat krajowych systemów gwarantowania depozytów, gdyby zostały one zastąpione lub uzupełnione wspólnym europejskim funduszem. Raport wskazuje, że system ze wspólnymi środkami finansowymi i wspólną odpowiedzialnością, taki jak EDIS lub model hybrydowy (w którym centralny EDIS współistnieje z krajowymi systemami gwarantowania depozytów), byłby bardziej skuteczny i wydajny w zapewnianiu wsparcia płynności niż system oparty wyłącznie na krajowych systemach gwarantowania depozytów.

W kwietniu 2023 roku Komisja Europejska przyjęła projekt modyfikacji systemu zarządzania kryzysowego i ochrony depozytów (CMDI), którego celem jest poprawa reakcji w przypadku upadłości banków, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansowej, ochronie deponentów i dalszym ograniczaniu wykorzystania publicznych środków finansowych, który jest obecnie dyskutowany w Parlamencie Europejskim (EC, 2023c). Jak podkreśla projekt, sektor bankowy UE charakteryzuje się efektywnymi zasadami zarządzania kryzysowego i jest odporny na wstrząsy. Większy problem stanowią obecnie małe i średnie banki, gdzie ciągle nadmiernie wykorzystuje się pieniądze podatników zamiast zasobów wewnętrznych banku. Wykorzystanie sieci bezpieczeństwa powinno być jedynie uzupełnieniem wewnętrznej zdolności banków do absorpcji strat, która pozostaje pierwszą linią obrony, toteż

projekt reform zakłada szersze wykorzystanie procedury przymusowej restrukturyzacji (*resolution*) także dla małych i średnich banków (EC, 2023b).

Propozycje reform KE w zakresie CMDI są oparte na trzech zasadach:

- Zachowanie stabilności finansowej i ochrona pieniędzy podatników: ułatwienie korzystania z ochrony gwarancyjnej w sytuacjach kryzysowych, przy czym systemy gwarantowania depozytów mogą być wykorzystywane dopiero po wyczerpaniu przez banki ich wewnętrznej zdolności do absorpcji strat i tylko przez banki, które są w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- Poprawa ochrony deponentów: poziom gwarancji w wysokości 100 tys. euro na deponenta w danym banku pozostaje zachowany, ale proponowane jest rozszerzenie katalogu chronionych deponentów poprzez uwzględnienie depozytów od podmiotów publicznych (tj. szpitale, szkoły, gminy), uwzględnienie depozytów zdeponowanych przez klientów w niektórych rodzajach niebankowych funduszy, na przykład instytucjach pieniądza elektronicznego, firmach płatniczych i firmach inwestycyjnych, uwzględnienie ochrony tymczasowych wysokich sald na rachunkach bankowych przekraczających 100 tys. euro związanych z określonymi zdarzeniami życiowymi, takimi jak dziedziczenie, odszkodowania ubezpieczeniowe czy transakcje na rynku nieruchomości.
- Ochrona realnej gospodarki przed skutkami upadłości banków: proponowane przepisy pozwolą wykorzystać zalety postępowania *resolution* jako kluczowego elementu zarządzania kryzysowego. W przeciwieństwie do likwidacji przymusowa restrukturyzacja może być mniej uciążliwe dla klientów, ponieważ nadal mają oni dostęp do swoich rachunków, a krytyczne funkcje banku zostają za-

Tabela 6.3. Porównanie procesów likwidacji i przymusowej restrukturyzacji banków

	Likwidacja	Proces <i>resolution</i>
Deponenci	– przerwa w świadczeniu usług – spadek zaufania do systemu gwarancji depozytów	– ciągłość działania – utrzymanie zaufania do systemu gwarancyjnego
Bank	– utrata wartości rynkowej	– utrzymanie wartości – atrakcyjna restrukturyzacja dla potencjalnego nabywcy
Stabilność finansowa	– potencjalnie silne negatywne skutki dla transakcji rynkowych – potencjalnie konieczność użycia środków podatników	– brak krótkookresowych negatywnych skutków – brak konieczności sięgania do pieniędzy podatnika – ale: dla mniejszych banków konieczność 8% udziału własnego w restrukturyzacji oznacza konieczność umorzenia części depozytów, co może stanowić problem dla stabilności

Źródło: (EC, 2023c).

chowane, co jest to korzystne dla gospodarki i społeczeństwa. *Resolution* może oferować szereg zalet w stosunku do procesu likwidacji, co pokazuje tabela 6.3 (EFDI, 2022).

6.5. Konstrukcja systemu gwarantowania depozytów w Polsce a stabilność finansowa

W Polsce organem gwarancyjnym, jednocześnie odpowiedzialnym za prowadzenie przymusowej restrukturyzacji, jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny, na podstawie Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r., poz. 2253), zmodyfikowanej w 2021 roku (implementacja zmian dyrektywy BRR dotycząca obowiązku tworzenia zobowiązań kwalifikowanych MREL). BFG wypłaca środki gwarantowane, jeśli działalność banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej SKOK zostanie zawieszona przez Komisję Nadzoru Finansowego, która złoży do sądu wniosek o ogłoszenie upadłości banku albo o ogłoszenie upadłości w ramach przymusowej restrukturyzacji. Podmioty objęte gwarancjami to banki komercyjne i spółdzielcze oraz SKOK-i. Ochronie gwarancyjnej nie podlegają, podobnie jak w innych krajach UE, środki pieniężne i należności między innymi Skarbu Państwa, Narodowego Banku Polskiego, banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, instytucji finansowych, firm i funduszy inwestycyjnych i emerytalnych, zakładów ubezpieczeń i jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą wypłaty środków gwarantowanych powinny być dokonane w terminie do 7 dni roboczych od dnia spełnienia warunku gwarancji.

Znacznym rozszerzeniem mandatu BFG było delegowanie na Fundusz uprawnień z zakresu prowadzenia przymusowej restrukturyzacji oraz zapewnienie mu zestawu skutecznych instrumentów, zgodnie z dyrektywą BBR z 2014 roku. Decyzje dotyczące działań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przymusowej restrukturyzacji są podejmowane w trybie postępowania administracyjnego i mogą być poddane kontroli sądowej w zakresie zgodności z prawem. Zgodnie z ustawą o BFG oprócz funduszu gwarancyjnego w 2017 roku utworzony został również fundusz przymusowej restrukturyzacji (osobno dla banków oraz dla kas SKOK), na które składają się wszystkie podmioty objęte ustawą. Fundusz gwarancyjny banków i kas SKOK zasilają składki wnoszone kwartalnie, natomiast składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji wnoszone są raz w roku. Składki na fundusz restrukturyzacyjny skokowo zwiększyły obciążenia kosztowe dla banków (tabela 6.4), choć w 2022 Rada BFG podjęła decyzję o zmniejszeniu obciążeń banków poprzez niepobieranie składki gwarancyjnej ze względu na osiągnięcie docelowej

jego wysokości (w związku z obniżeniem przez Radę Funduszu docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach z 2,6% do 1,6% wartości środków gwarantowanych). W sumie fundusze gwarancyjne, pomocowe i restrukturyzacyjne BFG obejmowały na IV 2023 roku 24,6 mld zł, podczas gdy fundusz gwarancyjny i restrukturyzacyjny kas SKOK wynosił 270 mln zł. Dla porównania w strefie euro na początku 2024 roku Single Resolution Fund wynosił 80 mld euro, a Deposit Guarantee Schemes 55 mld euro (EC, 2023c). Długookresowym celem FDIC w USA jest pokrycie gwarancyjne depozytów na poziomie 2%. Na koniec 2016 roku Fundusz Gwarancyjny wynosił w USA 83 mld dolarów (1.2% ubezpieczonych depozytów) (Carmassi i in., 2018).

Tabela 6.4. Opłaty / składki banków komercyjnych i firm inwestycyjnych na rzecz BFG (w mln zł)

Rok	Fundusz pomocowy	Fundusz gwarancyjny banków	Fundusz stabilizacyjny	Fundusz przemysłowej restrukturyzacji	Razem
2010	301	–	–	–	301
2011	733	–	–	–	733
2012	829	–	–	–	829
2013	867	–	79	–	946
2014	877	–	324	–	1 201
2015	1 786	–	472	–	2 258
2016	1 151	385	691	–	2 227
2017	–	915	–	1 182	2 097
2018	–	1 240	–	960	2 200
2019	–	791	–	2 000	2 791
2020	–	1 575	–	1 600	3 175
2021	–	1 000	–	1 230	2 230
2022	–	502	–	1 693	2 195
IV 2023	–	–	–	1 455	1 455
Razem	6 544	6408	1567	10 120	24 638

Źródło: (BFG, 2023).

BFG może udzielać wsparcia finansowego bankom, tylko gdy zostanie uruchomiony proces przymusowej restrukturyzacji. BFG może też zwrócić się o interwencję do rządu (MF), które może udzielić gwarancji ostrożnościowej lub wsparcia płynnościowego dla NBP, zgodnie z Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (t.j. z 2022 r.) (tabela 6.5).

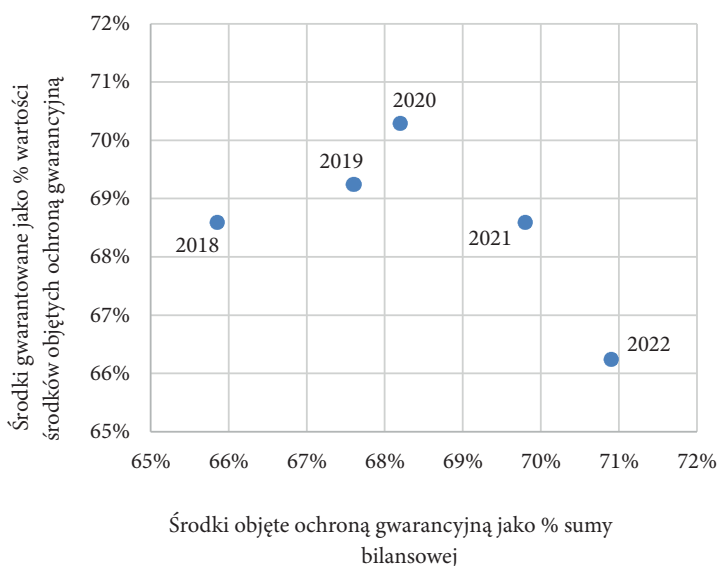
Głównym źródłem finansowania banków w Polsce pozostają depozyty sektora niefinansowego (71% sumy bilansowej na koniec marca 2023 roku). Depozyty

Tabela 6.5. Formy wsparcia publicznego dla banków w dyspozycji MF

Przed uruchomieniem przymusowej restrukturyzacji	Po uruchomieniu przymusowej restrukturyzacji przez BFG
gwarancja ostrożnościowa – objęcie akcji, na które inwestorzy nie złożyli zapisu	gwarancja rekapitalizacyjna – objęcie akcji, na które inwestorzy nie złożyli zapisu
gwarancja zabezpieczająca wsparcie płynnościowe z NBP	dokapitalizowanie banku zwiększenie funduszy własnych banku
gwarancja obejmująca spłatę długu banku	nacjonalizacja

Źródło: (Koziońska, 2017).

gospodarstw domowych cechuje duże rozdrobnienie podmiotowe, co wraz z gwarancjami BFG sprawia, że są one względnie stabilne i zazwyczaj w mniejszym stopniu podatne na masowe odpływy. Dynamiczny wzrost depozytów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw nastąpił w okresie pocovidowym również w Polsce, głównie z powodu niewielkiego znaczenia pozostałych form oszczędzania (NBP, 2023a). Depozyty gwarantowane stanowiły w 2022 roku 63% całkowitej wartości depozytów (rysunek 6.4), w tym 80% depozytów gospodarstw domowych (NBP, 2023b). W największych bankach w Polsce depozyty niegwarantowane stanowią od 27% do 54% bazy depozytowej. Tak więc choć baza depozytowa pozostaje stabilna, powszechny dostęp do elektronicznych kanałów dystrybucji usług finansowych może zwiększać ryzyko odpływu depozytów w sytuacji ewentualnego pojawienia się negatywnego „przekazu medialnego”.



Rysunek 6.4. Środki gwarantowane przez BFG jako procent całości środków, grudzień 2022

Źródło: (NBP, 2023a).

6.6. Wnioski dla polskiego systemu gwarancyjnego z procesów europejskich i globalnych

Kolejne modyfikacje systemu gwarancyjnego i zarządzania kryzysowego w polskiej bankowości odbywały się bez większej dyskusji merytorycznej nad kształtem i efektywnością przyjmowanych rozwiązań czy dostępnymi alternatywami (Kościńska i in., 2021). Stabilność polskiego systemu bankowego i sprawna realizacja funkcji gwarancyjnych przez BFG zmniejszyły potrzebę dyskusji nad alternatywnymi rozwiązaniami – na przykład kwestią umiejscowienia funkcji organu przymusowej restrukturyzacji, czy też stabilnością bazy depozytowej. Jednak banki są zawsze narażone na ryzyko płynności ze względu na specyfikę działalności – znaczną część finansowania dostarczają rozproszone depozyty, które mogą podlegać panice bankowej. Po okresie globalnych napięć systemowych od marca 2023 roku nie było też większej dyskusji na temat, jak silne jest w Polsce zagrożenie paniką bankową i gwałtownym odpływem depozytów, w tym hurtowych.

Banki działające w Polsce spełniają z nadwyżką unijne wymogi płynnościowe, a NBP w operacjach otwartego rynku co tydzień absorbuje z rynku około 250 mld zł. Banki w Polsce finansują się w znacznym stopniu depozytami gospodarstw domowych, które są w większości objęte gwarancjami. BFG przeprowadził jak dotąd wypłatę środków gwarantowanych dla 100 banków (w tym 6 komercyjnych) oraz 11 spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, a polski system gwarancyjny jest dobrze wyposażony finansowo. Jednak rozwój technologiczny oraz różna sytuacja banków w zakresie pokrycia depozytów gwarancjami może stworzyć nową sytuację. Toteż warto analizować ewentualne zagrożenie paniką bankową także w Polsce, gdzie również mieliśmy do czynienia z przypadkami paniki na rynku depozytowym, na przykład w 2015 roku po ogłoszeniu decyzji o ustanowieniu zarządu komisarycznego w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie jego klienci wycofali ponad 30% wartości zgromadzonych w banku depozytów (Zdanowicz i Świerczyńska, 2023).

Jak podkreślają Raporty o Stabilności Finansowej (NBP, 2023a, 2023b), doświadczenia kryzysowe banków amerykańskich nie rodzą obaw dla rynku polskiego z uwagi na różne charakterystyki deponentów i odmienne wymogi płynnościowe obowiązujące banki w USA i UE. Jednak prace Komisji Europejskiej idą obecnie w kierunku uwzględnienia potencjalnego zagrożenia dla ryzyka systemowego płynącego z doświadczeń amerykańskich i postulują powrót do trzeciego filaru Unii Bankowej – wdrożenia europejskiego systemu gwarancyjnego EDIS. Również wiele raportów eksperckich sugeruje konieczność daleko idącej modyfikacji systemów gwarancyjnych czy zarządzania kryzysowego. Ciekawą propozycją jest też integracja zarządzania kryzysowego w UE w ramach Single Resolution Board, która oprócz centrali w Brukseli miałaby biura we wszystkich krajach członkowskich

UE. Gdyby przyłączyć do niej skonsolidowany europejski system gwarantowania depozytów, powstałaby wówczas jedna instytucja podobna do amerykańskiej FDIC, co odzwierciedlałoby funkcjonalną współzależność przymusowej restrukturyzacji oraz gwarantowania depozytów. Propozycja ta zdaniem ekspertów skutecznie poprawiłaby zarządzanie kryzysowe w UE (CEPS, 2019). Są też propozycje systemu mieszanego, składającego się z krajowych funduszy gwarantowania depozytów ponoszących pierwsze obciążenie i europejskiego funduszu gwarantowania depozytów interweniującego w drugim kroku, co też spowodowałoby znaczną redukcję ryzyka w systemie bankowym i wzrost zdolności banków do absorpcji strat w następstwie globalnego kryzysu finansowego (Carmassi i in., 2018).

Decyzje Komisji Europejskiej dotyczące zwiększenia poziomu pokrycia gwarancyjnego mogą mieć znaczący wpływ na wzrost składki banków członkowskich. Na przykład we Włoszech oszacowano, że zwiększenie poziomu gwarancji z obecnych 100 tys. EUR do 150 tys. EUR spowodowałoby konieczność zwiększenia funduszu gwarancyjnego o 10%, a zwiększenie do 250 tys. EUR – o 20%, co łatwiej byłoby zrealizować we wspólnym systemie gwarancyjnym. Z drugiej strony zdaniem wielu ekspertów działalność instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce, w tym funkcje *resolution* będące w gestii BFG, zwiększają zaufanie do polskiej bankowości (Zaleska, 2023). Toteż wdrożenie częściowych modyfikacji zawartych w projekcie Komisji Europejskiej (European Commission, 2023c), na przykład objęcie gwarancjami JST i ustanowienie wyższych limitów gwarancyjnych dla rachunków transakcyjnych podniosłoby w krótkim okresie poziom zaufania i bezpieczeństwa także w polskim systemie bankowym i byłoby kolejnym krokiem w kierunku przyszłego wdrożenia EDIS – docelowego europejskiego systemu gwarancji depozytowych.

Podsumowanie

Zaufanie jest podstawą stabilności i efektywności rynków finansowych, a ochrona deponentów ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilności rynku bankowego. Doświadczenie epizodu niestabilności systemowej w marcu 2023 roku w USA wywołało pytanie, czy wypracowane historycznie ramy gwarantowania depozytów są wystarczające do zapewnienia odporności banków na panikę i rany. Doświadczenie to skłoniło organy regulacyjne do podjęcia prac nad przygotowaniem modyfikacji istniejących systemów gwarantowania depozytów i zarządzania kryzysowego zarówno w USA, jak i w UE. Celem rozdziału była więc analiza projektów reform oraz wskazanie, jakie działania są niezbędne dla zachowania stabilności finansowej, także w Polsce.

Projektowane zmiany systemów gwarancyjnych wynikają też z nowych czynników – dynamicznych zmianach technologicznych, które umożliwiają szybkie wycofywanie środków przez deponentów, roli mediów społecznościowych, które ułatwiają

rozpowszechnianie informacji i koordynację działań między deponentami, oraz rosnącego znaczenie tzw. dużych, nieubezpieczonych depozytów (Rose, 2023). Banki, które upadły w marcu 2023 roku, borykały się z wieloma problemami, jak brak równowagi finansowej, a aktywność w mediach społecznościowych szybko ujawniła te problemy, podważając zaufanie klientów i przyspieszając odpływ depozytów. W 2023 roku akcje banków z większym zasięgiem społecznym ucierpiały bardziej niż te z mniejszą ekspozycją na media społecznościowe, nawet przy podobnych poziomach ryzyka, co czyni taki zasięg nowym źródłem zarażenia (S&P Global, 2024). Czynniki te zmieniają zasadniczo szybkość procesów destabilizacyjnych i upadków banków. Dlatego, jak pokazano w rozdziale, konieczne jest rozszerzenie zakresu gwarantowania depozytów, obejmujące zarówno większą grupę uprawnionych podmiotów, jak i rodzajów rachunków, aby zapobiec nowym rodzajom paniki.

Jak pokazał raport BIS (Sandri i in., 2023), informacje organów ubezpieczających depozyty oraz banków centralnych mogą uspokoić deponentów, podczas gdy komunikacja ze strony przywódców politycznych wpływa jedynie na ich wyborców, stąd ważną funkcję pełnią też elastyczność i silne kompetencje organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Toteż projektowane reformy idą też w kierunku wzmocnienia uprawnień organów gwarancyjnych i rozszerzenia ich mandatu, co się dzieje w Polsce – BFG jest zarówno instytucją gwarancyjną, jak i odpowiedzialną za przymusową restrukturyzację banków. Połączenie tych funkcji wzmacnia skuteczność działań stabilizacyjnych, ale może też nieść ryzyko reputacyjne dla instytucji gwarancyjnej poprzez konieczność podejmowania niepopularnych społecznie działań.

Bibliografia

- Acharya, V. V. Richardson, M. P., Schoenholtz, K. L. i Tuckman, B. (Eds.). (2023). *SVB and beyond: The banking stress of 2023*. CEPR Press.
- Allen, F., Carletti, E., Goldstein, I. i Leonello, A. (2017, luty). *Government guarantees and financial stability*. ECB Working Paper Series, 2032. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp2032.en.pdf>
- Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A. i Zhu, M. (2014). How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis. *Journal of Banking & Finance*, 48, 312–321.
- Beker, V. (2019, maj). *Is the financial system prepared for a new financial crisis?* https://www.researchgate.net/publication/333114943_Is_the_financial_system_prepared_for_a_new_financial_crisis
- BFG (Bankowy Fundusz Gwarancyjny). (2023). *Oplaty i składki na fundusze BFG – dane historyczne*. <https://www.bfg.pl/dla-instytucji-finansowych/skladki/oplaty-i-skladki-na-fundusze-bfg-dane-historyczne/>

- BIS (Bank for International Settlements). (2023, październik). *BIS report on the 2023 banking turmoil*. <https://financialregulationjournal.co.za/2023/11/15/bis-report-on-the-2023-banking-turmoil/>
- Carmassi, J., Dobkowitz, S., Evrard, J., Parisi, L., Silva, A. i Wedow, M. (2018, kwiecień). *Completing the Banking Union with a European deposit insurance scheme: Who is afraid of cross-subsidisation?* ECB Occasional Paper, 208.
- Cecchetti, S. G., Philippon, T., Schoenholtz, K. L. i White, L. J. (2023). Revisiting the design of deposit insurance. W: V. V. Acharya, M. P. Richardson, K. L. Schoenholtz i B. Tuckman (red.), *SVB and beyond: The banking stress of 2023* (s. 148–192). CEPR Press.
- CEPS. (2019, listopad). *Options and national discretions under the Deposit Guarantee Scheme Directive and their treatment in the context of a European Deposit Insurance Scheme*. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/191106-study-edis_en.pdf
- Diamond, D. i Dybvig, P. (1983). Bank runs, deposit insurance and liquidity. *Journal of Political Economy*, 91(3), 401–419.
- Directive. (2014). Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0049>
- EC (European Commission). (2019, listopad). *Options and national discretions under the deposit guarantee scheme directive and their treatment in the context of a European deposit insurance scheme*. CEPS.
- EC (European Commission). (2023a). *JRC Technical Report: Quantitative analysis on selected deposits insurance issues for purposes of impact assessment*. Publications Office of the European Union.
- EC (European Commission). (2023b, kwiecień). *Completing the Banking Union: Reform of the crisis management and deposit insurance framework* (CMDI).
- EC (European Commission). (2023c, 18 kwietnia). *Banking Union: Commission proposes reform of bank crisis management and deposit insurance framework*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2250
- EFDI (The European Forum of Deposit Insurers). (2022, czerwiec). *DGS involvement in resolution: Interaction with resolution authorities*. Position Paper by the European Forum of Deposit Insurers.
- ETO (Europejski Trybunał Obrachunkowy). (2020). *Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE – należy przeprowadzić ocenę adekwatności. Sprawozdanie specjalne*. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/pl>
- FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation). (2023a, 14 lipca). *Options for deposit insurance reform*. www.fdic.gov/analysis/options-deposit-insurance-reforms/index.html
- FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation). (2023b, kwiecień). *Supervision of signature bank*.
- FSB (Financial Stability Board). (2023, 10 października). *Bank failures: Preliminary lessons learnt for resolution*.
- IADI (International Association of Deposit Insurers). (2021, listopad). Central Bank digital currencies: The motivation. *IADI Fintech Brief*, 5.
- IADI (International Association of Deposit Insurers). (2023, grudzień). *The 2023 banking turmoil and deposit insurance systems. Potential implications and emerging policy issues*.

- https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/IADI_2023_Potential_implications_and_emerging_policy_issues_for_DI.pdf
- Kozińska, M. (2017). Przegląd źródeł finansowania dostępnych dla instytucji kredytowej działającej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem awaryjnych źródeł płynności i kapitału. *Bezpieczny Bank*, 1(66), 60–106.
- Kozińska, M., Michalewicz, J. i Zdanowicz, B. (2021). W poszukiwaniu sposobów finansowania płynności banku w przymusowej restrukturyzacji. *Bezpieczny Bank*, 82(1), 8–47.
- NBP (Narodowy Bank Polski). (2023a, czerwiec). *Raport o stabilności systemu finansowego*.
- NBP (Narodowy Bank Polski). (2023b, grudzień). *Raport o stabilności systemu finansowego*.
- Pruski, J. i Szambelańczyk, J. (2014). Systemy gwarantowania depozytów w sieciach bezpieczeństwa finansowego na tle konsekwencji globalnego kryzysu finansowego. *Bezpieczny Bank*, 4(5), 101–127.
- Reuters. (2023, 6 kwietnia). *No guarantee systemic risk exception will save the next bank*. <https://www.reuters.com/legal/transactional/no-guarantee-systemic-risk-exception-will-save-next-bank-2023-04-06/>
- Rose, J. (2023). *Understanding the speed and size of bank runs in historical comparison*. Federal Reserve Bank of St. Louis. <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2023/05/26/understanding-the-speed-and-size-of-bank-runs-in-historical-comparison>
- S&P Global. (2024). *New risks, new playbook—what we’re watching*. <https://www.spglobal.com/ratings/en/research-insights/special-reports/key-themes-2024>
- Sandri, G., Grigoli, F., Gorodnichenko, Y. i Coibion, O. (2023). *Keep calm and bank on: Panic driven bank runs and the role of public communication*. BIS Working Papers, 1119. <https://www.bis.org/publ/work1119.htm>
- Szewczyk, Ł. (2016). Wybrane problem dotyczące skuteczności systemów gwarantowania depozytów. *Bezpieczny Bank*, 1(62), 28–51.
- Zaleska, M. (2023). Bezpieczeństwo depozytów bankowych w Polsce w czasie wieloletniego kryzysu. *Bank i Kredyt*, 54(5), 459–474.
- Zdanowicz, B. i Świerczyńska, M. (2023, 12 grudnia). Ochrona deponentów – systemy gwarantowania depozytów. *obserwatorfinansowy.pl*. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/ochrona-deponentow-systemy-gwarantowania-depozytow/>