

Z doświadczeń zagranicznych

Ryszard Bartkowiak

SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW W AFRYCE I NA BLISKIM WSCHODZIE

Przedmiotem opracowania są systemy gwarantowania depozytów w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Jest to region rozległy, składający się z trzech części:

- ❖ Bliskiego Wschodu, który obejmuje Izrael oraz 12 państw arabskich na kontynencie azjatyckim (w tym Autonomię Palestyńską);
- ❖ Afrykę Północną położoną na północ od Sahary (wraz z częścią tej pustyni), w całości należąca do świata arabskiego (5 państw);
- ❖ Afrykę na południe od Sahary (również z częścią pustyni), dalej zwaną Afryką Subsaharyjską (48 państw).

Afryka Północna tworzy łącznik pomiędzy dwoma pozostałymi częściami. Historycznie i kulturowo jest ona bliższa Bliskiemu Wschodowi, niemniej jednak jej związki z resztą kontynentu afrykańskiego są na tyle długotrwałe, że – mimo bariery pustyni – zdołały tam przeniknąć bliskowschodnie wpływy, przede wszystkim religia muzułmańska, a także pewne instytucje gospodarcze¹⁾. Dotychczas jedynie w Afryce Północnej nie powstały systemy gwarantowania depozytów.

1. Afryka Subsaharyjska

1.1. Krótka historia pieniądza i bankowości w Afryce Subsaharyjskiej

Dzieje gospodarcze Afryki Subsaharyjskiej nie są powszechnie znane, w przeciwieństwie do dziejów innych części świata. Dlatego na początku zostanie pokrótce omówiona historia pieniądza i bankowości tego regionu, by można się było przeko-

¹⁾ Literatura dotycząca związków między Afryką Północną a Afryką na południe od Sahary jest bogata. Również autor tego opracowania podjął to zagadnienie w książce: R. Bartkowiak, *Nature, Human Population and Output Produced*, SGH, Warszawa 2003, rozdz. 8.

nać, z jakich tradycji może on czerpać, a także dostrzec jedno ze źródeł jego obecnej sytuacji, która nie wydaje się szczególnie dobra. W okresie przed pojawieniem się wpływów arabskich w Afryce Wschodniej oraz wpływów europejskich w Afryce Zachodniej najwyższej gospodarczo rozwinięty był region Sudanu, rozciągający się od Oceanu Atlantyckiego do Wyżyny Abisyńskiej, na północy dochodzący do Sahary, a na południu do granicy lasów tropikalnych. W regionie tym powstały liczne państwa, które w szerokim stopniu były zaangażowane w handel transsaharyjski. A mimo to ani w nich, ani tym bardziej w innych częściach Afryki położonych dalej na południe nie powstał własny pieniądz, który by służył jako powszechnie akceptowany miernik wartości i pośrednik wymiany, nie wspominając o trzeciej funkcji – środka tezauryzacji, na której opiera się istnienie banków. Nie znaczy to, oczywiście, że pieniądza w ogóle nie było. Od XI wieku stosowano różnego rodzaju pieniądz metalowy – złoto, miedź czy nawet żelazo. Obok niego do celów płatniczych używano soli²⁾. Nie miały one jednak szerokiego zasięgu, a z upływem czasu zaczęły je wypierać szczególnego rodzaju pieniądz, jakim były niewielkie muszle kauri, sprowadzane z Malediwów przez Bliski Wschód i Afrykę Północną³⁾. Do początku XIX wieku muszle te zdominowały transakcje handlowe w znacznej części kontynentu. Nie trzeba dodawać, jak niskiej jakości był to pieniądz, gdy weźmie się pod uwagę materiał, z którego był wykonany.

Chociaż muszle kauri były dominującym środkiem płatniczym, w części Afryki występowała jeszcze inna forma pieniądza – niewolnicy⁴⁾. Warto o tym wspomnieć, by zrozumieć specyfikę afrykańskich „finansów”. Niewolnicy jako pieniądz szerokie zastosowanie mieli w emiracie Sokoto, który rozwinął się na początku XIX wieku, obejmując większą część dzisiejszej Nigerii i krajów z nią graniczących (gdzie obecnie istnieją niektóre z afrykańskich systemów gwarantowania depozytów). Gdy na początku XX wieku emirat stał się brytyjskim protektoratem, pojawił się niezwykle problem. Brytyjczycy znacznie rozszerzyli zakres transakcji handlowych, do których obsługi konieczny był pieniądz, a to wzmogło zapotrzebowanie na niewolników. Nic dziwnego, że – nim wprowadzono pieniądz o rodowodzie europejskim – występował silny opór przeciwko zniesieniu niewolnictwa, do czego dążyły władze brytyjskie⁵⁾.

²⁾ M. Małowist, *Wielkie państwa Sudanu Zachodniego w późnym średniowieczu*. PWN, Warszawa 1964, s. 258 i 337–338 oraz A. Hopkins, *An Economic History of West Africa*. Longman, London 1973, s. 67–68.

³⁾ A. Hopkins, op.cit. oraz R. Law, *Finance and Credit in Pre-Colonial Dahomey*, w: *Credit, Currencies and Culture. African Financial Institutions in Historical Perspective*, red. E. Stiansen i J. Guyer. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1999.

⁴⁾ J. Hogendorn, *Slaves as Money in the Sokoto Caliphate*, w: *Credit, Currencies...*, op.cit. oraz J. Webb Jr., *On Currency and Credit in the Western Sahel, 1750–1850*, w: *Credit, Currencies...*, op.cit. Jedną z form pieniądza był dorosły niewolnik płci męskiej, którego można było wyeksportować do Indii Zachodnich (na Karaiby); z tego względu nosił on nazwę monety indyjskiej (*pièce d'Inde*).

⁵⁾ Inna sprawa, że to właśnie Brytyjczycy, w niechlubnym okresie swej historii, w największym stopniu przyczynili się do rozwoju handlu niewolnikami w Afryce, zwłaszcza Zachodniej.

Ze względu na stosunkowo słaby rozwój stosunków handlowych oraz brak pieniądza doskonale podzielonego i powszechnie akceptowanego jako środek płatniczy nie doszło w Afryce Subsaharyjskiej do ukształtowania się instytucji kredytowych, w tym banków. Co prawda na południu obecnej Nigerii, zamieszkaanej przez ludy Joruba oraz Ibo, powstały instytucje, które oferowały kredyt, służyły one jednak nie tyle rozwijaniu handlu bądź innej działalności gospodarczej nastawionej na korzyść (zysk), lecz wzajemnej pomocy⁶⁾. Pieniądz we współczesnym rozumieniu (tj. papierowy i kredytowy) oraz banki pojawiły się w Afryce Subsaharyjskiej na przełomie XIX i XX wieku, gdy większość kontynentu została podzielona jako kolonie i protektoraty pomiędzy państwa europejskie. Pierwsze banki były z afrykańskiego punktu widzenia własnością zagraniczną, zorganizowaną i zarządzaną przez obco-krajowców. Afrykańscy niemal nie mieli z nimi styczności. Gdy po 1960 roku – zwanym „rokiem Afryki”, gdyż 17 państw uzyskało wtedy niepodległość – Afryka składała się w większości z suwerennych państw, nie było ani afrykańskich banków, ani wykwalifikowanych kadr, zwłaszcza mogących pełnić funkcje kierownicze. Banki zagraniczne kredytowały głównie transakcje eksportowe, a nie były zainteresowane kredytowaniem lokalnych przedsięwzięć rozwojowych⁷⁾. W tej sytuacji naczelnym zadaniem było stworzenie banków krajowych, zwanych również lokalnymi (*local banks*).

Konieczność szybkiego stworzenia narodowych (choć w przypadku Afryki Subsaharyjskiej trudno jest mówić o narodach w europejskim rozumieniu) sektorów bankowych sprawiła, że na samym początku popełniono trzy błędy, których następstwa są odczuwalne do dziś:

- ❖ po pierwsze, bardzo niskie były wymogi kapitałowe, ponieważ w państwach afrykańskich nie było wystarczających środków mogących mieć zastosowanie jako kapitał;
- ❖ po drugie, pewnymi środkami dysponował jedynie skarb państwa, dlatego pierwsze banki były w większości państwowe;
- ❖ po trzecie, ponieważ banki państwowe z założenia powinny działać na rzecz dobra ogólnego, nie zatroszczono się o odpowiedni nadzór bankowy.

Okazało się, że banki państwowe – właściwie niekontrolowane – były poddawane różnego rodzaju naciskom, zwłaszcza politycznym. Czasami, jak w Kenii, nazywało się je bankami politycznymi (*political banks*). Gromadziły one depozyty głównie z sektora publicznego, po czym kredytowały przedsięwzięcia polityków. Ich przydatność dla gospodarki była niewielka, a czasami wręcz jej szkodziły.

Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych oraz na początku dziewięćdziesiątych XX wieku przystąpiono w państwach afrykańskich do zasadniczych zmian. Celem było silniejsze przyciągnięcie depozytów podmiotów prywatnych, w tym ludności, oraz zwiększenie zakresu kredytowania przedsięwzięć sektora prywatnego. Zmia-

⁶⁾ R. Law, op.cit, s. 33–34.

⁷⁾ M. Brownbridge i C. Harvey, *Banking in Africa. The Impact of Financial Sector Reform since Independence*. Africa World Press, Trenton (New Jersey) – Asmara 1998, zwłaszcza rozdz. 1.

ny te – zwane reformami, choć ze względu na efekty nie zawsze nimi były – obejmowały:

- ❖ dopuszczenie kapitału prywatnego do bankowości, czyli zezwolenie na zakładanie prywatnych banków;
- ❖ wzmocnienie nadzoru bankowego;
- ❖ w niektórych przypadkach – stworzenie instytucji gwarantowania depozytów.

Jako alternatywa dla banków funkcjonujących według reguł wypracowanych w Europie pojawiły się banki islamskie. W Afryce powstały one w Sudanie, w którym stanowiły zasadniczy element sanacji sektora bankowego (pierwszy bank islamski powstał w Egipcie w 1963 roku). O zjawisku tym należy wspomnieć, gdyż w bankowości islamu (*Islamic banking*) inaczej traktuje się zagadnienie gwarantowania depozytów⁸⁾.

1.2. Obecnie funkcjonujące systemy gwarantowania depozytów

W Afryce na południe od Sahary funkcjonuje pięć systemów gwarantowania depozytów, do których należy 10 państw. Są one następujące:

- ❖ Nigeria;
- ❖ Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Kongo, Republika Środkowoafrykańska i Czad, zwane dalej skrótowo Afryką Środkową – mające system wspólny;
- ❖ Kenia, Tanzania i Uganda, w których są oddzielne systemy, przy czym państwa te tworzą unię gospodarczą i czasami będą łącznie oznaczane jako Afryka Wschodnia.

Łatwo spostrzec, że występują tu dwa zgrupowania terytorialne. Pierwsze z nich to Nigeria i Afryka Środkowa. Nigeria graniczy z Kamerunem oraz – przez Jezioro Czad – z krajem o takiej samej nazwie jak jezioro. Drugie tworzą Kenia, Tanzania i Uganda, które stykają się ze sobą na Jeziorze Wiktorii.

Dotychczas nie powstał system gwarantowania depozytów w Republice Południowej Afryki, która ma największą gospodarkę w regionie (wytwarza się tu ponad 46% produktu brutto całej Afryki). Choć takiej instytucji nie ma, to jednak rząd wypłaca tzw. drobnym deponentom środki w przypadku upadłości banku. W marcu 2002 roku grupa robocza przedstawiła południowoafrykańskiej komisji finansowej (*Policy Board for Financial Services and Regulation*) propozycję utworzenia oddzielnej instytucji gwarantującej depozyty⁹⁾.

Szczególne sytuacje występuje w Sudanie, który jest krajem na pograniczu dwóch kultur – arabskiej w części północnej i „czarnoafrykańskiej” w południowej. Państwo to, jak wspomniano wcześniej, od 1983 roku wprowadza bankowość islamu na miejsce bankowości funkcjonującej według wzorca europejskiego¹⁰⁾.

⁸⁾ Na temat banków islamskich zob. np.: M. Al-Kaber, *Istota działalności banków islamskich*, „Bank i Kredyt”, nr 6/2000.

⁹⁾ Informacje ze strony internetowej International Association of Deposit Insurers.

¹⁰⁾ E. Stiansen, *Islamic Banking in the Sudan: Aspects of the Laws and the Debate*, w: *Credit, Currencies...*, op.cit.

Z doświadczeń zagranicznych

Zasadniczym czynnikiem wyróżniającym bank islamski jest zakaz stosowania procentu, który jest utożsamiany z lichwą (*riba* w języku arabskim). Wynagrodzenie deponenta stanowi nadwyżka, jaką za sprawą jego pieniędzy wypracuje kredytobiorca. Innymi słowy, deponent i kredytobiorca tworzą wspólne przedsięwzięcie i razem ponoszą ryzyko niepowodzenia, tak jak razem dzielą się korzyścią. W tej sytuacji nie ma mowy o gwarantowaniu depozytów, niemniej jednak władze sudańskie uznały, że deponent nie powinien ponosić pełnego ryzyka utraty swoich pieniędzy i w 1996 roku wprowadziły obowiązkowy system gwarantowania depozytów. Niestety, nic więcej na temat tego systemu autorowi opracowania nie wiadomo.

Jak widać, systemy gwarantowania depozytów w Afryce Subsaharyjskiej są raczej wyjątkiem niż regułą. Powstały one w państwach liczących nieco ponad 36% ludności, w których wytwarza się około 21,5% produktu regionu (tablica 1).

Tablica 1. Udziały państw posiadających systemy gwarantowania depozytów w ludności i produkcie krajowym brutto Afryki Subsaharyjskiej w 2003 roku

Kraj	Udział w ludności	Udział w PKB
Nigeria	17,72%	8,80%
Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Kongo, Rep. Środkowoafrykańska, Czad	4,86%	5,85%
Kenia, Tanzania i Uganda, w tym:	13,55%	6,70%
Kenia	4,57%	2,52%
Tanzania	5,28%	1,88%
Uganda	3,70%	2,30%

Źródło: *African Development Report 2004*, African Development Bank & Oxford University Press, Oxford–New York 2004, s. 313–314, obliczenia własne.

W krajach tych w 2003 roku funkcjonowało 41 spośród 100 największych banków regionu, w tym:

- ❖ 27 w Nigerii,
- ❖ 3 w Afryce Środkowej (2 w Gabonie i jeden w Kamerunie),
- ❖ 11 w Afryce Wschodniej (9 w Kenii, po jednym w Tanzanii i Ugandzie)¹¹⁾.

Powstanie systemu gwarantowania depozytów w Nigerii jest dalej opisane bardziej szczegółowo. W tym miejscu są pokrótce przedstawione narodziny pozostałych systemów.

System gwarantowania depozytów w Afryce Środkowej jest następstwem zdarzeń politycznych i gospodarczych, które rozpoczęły się na początku XX stulecia. W 1910 roku Francja utworzyła posiadłość pod nazwą Francuskiej Afryki Równikowej, którą tworzyły cztery kolonie: Gabon, Kongo Środkowe, Ubangi-Szari (obecnie

¹¹⁾ „The Banker”. Supplement: *Banking on Africa*, April 2003, s. 35. W grupie 100 największych jest jedynie 7 banków z RPA, ale zajmują one 6 czołowych pozycji.

Republika Środkowoafrykańska) i Czad. Po pierwszej wojnie światowej z posiadłością tą jeden region ekonomiczny współtworzył Kamerun, poprzednio kolonia niemiecka, która na mocy decyzji Ligi Narodów stała się mandatem brytyjsko-francuskim. W 1920 roku na teren Afryki Środkowej została rozszerzona działalność Banku Afryki Zachodniej (*Banque d'Afrique Occidentale* – BAO), który pełnił funkcję banku centralnego dla innej francuskiej posiadłości – Francuskiej Afryki Zachodniej. Od 1945 roku BAO emitował walutę nazwaną frankiem kolonii francuskich (*franc des colonies françaises d'Afrique* – FCFA). Dziesięć lat później powstał oddzielny instytut emisyjny dla Afryki Środkowej, który po czterech latach przekształcił się w Bank Centralny Krajów Afryki Równikowej i Kamerunu (*Banque Centrale des Etats de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun* – BCEAC).

W 1960 roku wszystkie części Francuskiej Afryki Równikowej i Kamerun uzyskały niepodległość. Postanowiły one przekształcić BCEAC w niezależny bank centralny – Bank Państw Afryki Środkowej (*Banque des Etats de l'Afrique Centrale* – BEAC), który rozpoczął działalność w 1973 roku. Co ciekawe, początkowo siedzibą BEAC był Paryż, a w jego zarządzie zasiadali Francuzi. Dopiero w 1977 roku siedzibę przeniesiono do stolicy Kamerunu – Jaunde. Bank ten emituje wspólną walutę, na wzór poprzedniczki zwaną frankiem CFA, przy czym akronim CFA zaczął oznaczać Afrykańską Wspólnotę Finansową (*Communauté Financière Africaine*)¹²⁾.

Równoległe z procesem integracji walutowej przebiega proces integracji gospodarczej i tworzenia unii ekonomicznej. W 1964 roku państwa byłej Francuskiej Afryki Równikowej i Kamerun utworzyły Unię Celną i Gospodarczą Afryki Środkowej (*Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* – UDEAC), do której w 1985 roku przystąpiła Gwinea Równikowa (poprzednio kolonia hiszpańska). W 1994 roku UDEAC przekształciła się we Wspólnotę Gospodarczą i Walutową Afryki Środkowej (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC). Siedzibą CEMAC jest Bangui – stolica Republiki Środkowoafrykańskiej, a jednym z jej organów BEAC. Celem krajów Afryki Środkowej jest stworzenie jednego obszaru gospodarczego. Elementem tego przedsięwzięcia jest wspólny system gwarantowania depozytów, który powstał w 1999 roku, początkowo w ramach BEAC¹³⁾. W styczniu 2004 roku gubernator BEAC oświadczył, że Komisja Bankowa dla obszaru obejmowanego przez CEMAC wydała regulację o powołaniu instytucji niezależnej – Funduszu Gwarantowania Depozytów Afryki Środkowej (*Fonds de Garantie des Dépôts de l'Afrique Centrale*). Należy przypuszczać, że w ciągu najbliższych lat fundusz ten powstanie.

Na zakończenie warto podkreślić, że Afryka Środkowa tworzy jak dotychczas jedyny na świecie wielopaństwowy system gwarantowania depozytów. Powstaje on w ramach wspólnoty gospodarczej funkcjonującej (przynajmniej w zamierzeniu) na wzór Unii Europejskiej, chociaż w Unii dotychczas nie ma idei stworzenia wspólnego systemu gwarancyjnego.

¹²⁾ Kurs franka CFA na mocy traktatu z 1972 roku został powiązany z kursem franka francuskiego. Związek ten przeszedł na euro.

¹³⁾ E. Kane i A. Demircuc-Kunt, *Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research, Working Paper 8493, Cambridge (Massachusetts), September 2001, s. 7.

Podobnie państwa Afryki Wschodniej – Kenia, Tanzania i Uganda – posiadają wspólną historię gospodarczą. W 1919 roku została utworzona Wspólnota Wschodnioafrykańska (*East African Community* – EAC), która obejmowała trzy posiadłości brytyjskie (w tym Tanganikę, która poprzednio była kolonią niemiecką, a Wielka Brytania zarządzała nią z ramienia Ligi Narodów). Z powodu napięć między państwami członkowskimi, które doprowadziły nawet do wojny między Tanzanią a Ugandą, EAC zakończyła działalność w 1987 roku. W roku 2001 EAC została reaktywowana (siedzibą jest Arusha w Tanzanii). Być może w jej ramach powstanie wspólna instytucja gwarantowania depozytów (w każdym kraju występuje waluta o tej samej nazwie – szyling), choć obecnie działają trzy niezależne: w Kenii od 1985, w Tanzanii od 1991, a w Ugandzie od 1994 roku¹⁴⁾.

1.3. Zestawienie systemów gwarantowania depozytów

W tablicy 2 zamieszczono ogólne informacje o systemach gwarantowania depozytów w państwach Afryki Subsaharyjskiej. Przynależność banków do czterech z nich jest obowiązkowa. Jedynie w przypadku Afryki Środkowej występuje dobrowolność, choć należy przypuszczać, że z chwilą utworzenia Funduszu Gwarantowania Depozytów Afryki Środkowej sytuacja się zmieni.

W trzech przypadkach (Nigerii, Kenii i Tanzanii) gwarantowaniem depozytów zajmują się wyodrębnione instytucje, a w dwóch (Afryki Środkowej i Ugandy) – banki centralne. Niezależnie od umiejscowienia w lokalnym systemie bankowym, dalej wszystkie będą określane jako instytucje gwarantowania depozytów. Biorąc pod uwagę usytuowanie instytucji w Tanzanii, można wątpić w jej niezależność w praktyce.

Wspólnym zadaniem wszystkich instytucji jest gwarantowanie depozytów. Jedynie w Nigerii występują dodatkowe zadania, co tłumaczy liczebność personelu instytucji (ponad 900 osób). Nigeryjska Korporacja Gwarantowania Depozytów (*Nigeria Deposit Insurance Corporation* – NDIC) ma uprawnienia nadzorcze (choć istnieje niezależna instytucja nadzoru bankowego), może brać udział w procesach sanowania banków o zagrożonej płynności i wypłacalności, a także prowadzi ich likwidację, gdy zostanie ogłoszona upadłość (to zadanie występuje także w Kenii i Tanzanii)¹⁵⁾. Nic dziwnego, że NDIC ma także bezpośredni dostęp do bankowych informacji sprawozdawczych oraz do informacji będących w dyspozycji nadzoru bankowego. NDIC posiada uprawnienia nadzorcze jedynie w stosunku do banków objętych systemem gwarantowania depozytów. Są to banki uniwersalne (obecnie 89). Oprócz nich działają banki lokalne (*community banks*), instytucje kredytu hipotecznego i finansowe instytucje rozwoju (ponad 360). Nigeryjski system gwarantowania depozytów, choć obowiązkowy, obejmuje jedynie 20% instytucji gromadzących depozyty i oferujących kredyt. Odmienna sytuacja występuje w Kenii, gdzie do

¹⁴⁾ Kenia, Tanzania i Uganda dokonały integracji rynków akcji i obligacji, można się zatem spodziewać, że podejmą kolejne działania integracyjne („The Banker”. Supplement: *Africa. Taking the Reins of Development*, October 2002, s. 28).

¹⁵⁾ Jeżeli nie jest wskazane inaczej, to informacje pochodzą ze stron internetowych: Banque des Etats de l’Afrique Centrale, Bank of Uganda, Bank of Tanzania, Central Bank of Kenya oraz Nigeria Deposit Insurance Corporation.

Bezpieczny Bank

Tablica 2. Informacje ogólne o systemach gwarantowania depozytów w Afryce Subsaharyjskiej

Kategoria	Nigeria	Afryka Środkowa	Kenia	Tanzania	Uganda
Nazwa i akronim nazwy	Nigeria Deposit Insurance Corporation, NDIC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale, BEAC	Deposit Protection Fund, DPF	Bank of Tanzania – Deposit Insurance Board, BoT	Bank of Uganda, BoU
Rok powstania	1988/89	1999	1985/86	1991	1994
Siedziba	Abudża	Jaunde	Nairobi	Dar es Salaam	Kampala
Forma organizacyjna	niezależna instytucja	w ramach banku centralnego	niezależna instytucja	niezależna instytucja	w ramach banku centralnego
Wpływ na władze	bank centralny i rząd (także prezydent)	bank centralny	bank centralny	bank centralny i rząd	bank centralny
Zatrudnienie	ponad 900	b.d.	b.d.	11	3
Zakres zadań	a) wypłata depozytów b) nadzór bankowy c) pomoc bankom d) likwidacja banków	wypłata depozytów	a) wypłata depozytów b) likwidacja banków	a) wypłata depozytów b) likwidacja banków	wypłata depozytów
Przynależność instytucji finansowych do systemu	obowiązkowa	dobrowolna	obowiązkowa	obowiązkowa	obowiązkowa
Liczba instytucji finansowych	89	32	62	28	25
Rodzaj instytucji finansowych	banki uniwersalne	b.d.	a) banki b) niebankowe instytucje finansowe c) towarzystwa budowlane	a) banki b) niebankowe instytucje finansowe	a) banki b) instytucje kredytowe

Źródło: G. Garcia, *Deposit Insurance. A Survey of Actual and Best Practices*. International Monetary Fund, Washington DC 1999, s. 30–39; E. Kane i A. Demirguc-Kunt, *Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work?* National Bureau of Economic Research, Working Paper 8493, Cambridge (Massachusetts), September 2001, s. 61–69; *International Deposit Insurance Survey*, IADI, 2003 oraz strony internetowe banków centralnych lub instytucji gwarantowania depozytów.

Z doświadczeń zagranicznych

systemu należą zarówno banki (49), jak i niebankowe instytucje finansowe (10) i towarzystwa budowlane (3). Podobnie jest w Tanzanii: uczestnikami systemu są wszystkie banki i instytucje niebankowe, które gromadzą depozyty.

W dalszych rozważaniach pojawią się nawiązania do lokalnych walut państw afrykańskich, w których są ustalone kwoty depozytów gwarantowanych. Waluty te są przedstawione w tablicy 3. Oprócz nazwy i symbolu, zamieszczono kurs wymiany walut do złotego w dniu 1 grudnia 2004 roku. Jako walutę referencyjną przyjęto dolara amerykańskiego.

Tablica 3. Waluty i kursy wymiany

Kraj	Waluta		Kurs w dniu 1 XII 2004	
	nazwa	symbol	sztuki	w zł
Nigeria	naira	NGN	100	2,3657
Afryka Środkowa	frank CFA	XAF	100	0,6366
Kenia	szyling kenijski	KES	100	3,8699
Tanzania	szyling tanzanijski	TZS	100	0,2964
Uganda	szyling ugandyjski	UGX	100	0,1798
USA	dolar	USD	1	3,1478

Źródło: Strona internetowa Narodowego Banku Polskiego.

Pomijając przypadek Afryki Środkowej, w przypadku której nie ma wiarygodnych informacji, w pozostałych państwach instytucje gwarantowania depozytów gromadzą środki finansowe według formuły *ex ante*, co roku pobierając opłatę od ustalonej podstawy i do pewnej maksymalnej wysokości (tablica 4). Podstawa opłaty jest zróżnicowana. Co zastanawiające, nie wszędzie są to depozyty. W Afryce Środkowej, Kenii i Tanzanii stanowią ją należności nieregularne, co wskazuje, iż nawet w przypadku braku bezpośredniego połączenia opłaty ze stopniem ryzyka prowadzonej przez banki działalności i tak takie połączenie występuje, gdyż udział należności nieregularnych w należnościach ogółem może służyć za miarę ryzyka.

Płatnikami są instytucje finansowe objęte systemami gwarantowania, choć nie wyklucza się ewentualnego wsparcia ze strony rządu i/lub banku centralnego. Wpłacane środki są akumulowane. W Nigerii wolne środki muszą być trzymane w papierach wartościowych rządu federalnego (Nigeria jest krajem federacyjnym).

W Kenii i Tanzanii ustalono pożądany poziom środków. W Kenii występuje zapewne najwyższy na świecie pożądany poziom, równy 20% depozytów (według niektórych źródeł w Tanzanii jest to nawet 25%¹⁶⁾). Z jednej strony, jest on absurdalnie wysoki, gdyż oznacza silne ograniczenie możliwości kredytowania przez banki przedsięwzięć gospodarczych, a jednocześnie stanowi drugi „skarby państwa”. Z drugiej jednak strony, jest on uzasadniony i wynika z przekonania, że znaczna część środków jest defraudowana i nie ma gospodarczego znaczenia. Oczywiście, naturalne

¹⁶⁾ E. Kane i A. Demircuc-Kunt, op.cit., s. 63.

Tablica 4. Środki finansowe instytucji gwarantujących depozyty

Kategoria	Nigeria	Afryka Środkowa	Kenia	Tanzania	Uganda
Sposób gromadzenia środków	ex ante	b.d.	ex ante	ex ante	ex ante
Podstawa gromadzenia środków	depozyty	a) depozyty b) należności nieregularne	należności nieregularne	należności nieregularne	depozyty
Poziom stawki	0,9375%	0,15% dla a) 0,50% dla b)	0,15%, ale nie mniej niż 300.000 KES	0,10%	0,20%
Zróżnicowanie stawki	jednolita	oparta na ryzyku dla b)	jednolita	jednolita	jednolita
Pożądany stan środków	10-krotność kapitałów NDIC	brak	20% depozytów	3% depozytów	brak
Zaangażowanie środków publicznych	a) kapitał początkowy od rządu b) pożyczki rządowe	b.d.	pożyczki banku centralnego	a) kapitał początkowy od rządu b) pożyczki banku centralnego	a) kapitał początkowy od rządu b) pożyczki rządowe

Źródło: Zob. tablicę 2.

staje się pytanie, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby wzmoczenie nadzoru bankowego, a także „nadzoru” życia politycznego.

W Nigerii poziom stawki jest najwyższy w grupie omawianych państw. Według formuły wynosi on 15/16 od 1%, czyli jest niemal równy temuż 1%. Podstawę opłaty stanowią wszystkie depozyty, dlatego może być ona – i w rzeczywistości jest – uznawana przez banki za zbyt wysoką. Zbieranie opłaty może być zawieszane, jeżeli zgromadzone środki 10 razy przekroczą kapitały własne (*paid-up capital*) NDIC. Koniecznością zgromadzenia środków w tej wysokości NDIC tłumaczy wysoki poziom stawki¹⁷.

Z wyjątkiem Ugandy, zakres gwarancji nie jest wysoki (tablica 5). W momencie tworzenia instytucji gwarantujących depozyty był on na „przyzwoitym” poziomie, jednak silny spadek siły nabywczej lokalnych walut sprawił, że się obniżył: w latach 1990–2003 indeks cen dóbr konsumpcyjnych w Nigerii zwiększył się ponad 17 razy, w Kenii 4 razy, w Tanzanii 7,5 razy, a w Ugandzie nieco ponad 4 razy¹⁸. Tam, gdzie

¹⁷ G. Ogunleye, *Deposit Insurance Scheme in Nigeria: Problems and Prospects*, First Annual Conference of International Association of Deposit Insurers, Basel 2002.

¹⁸ Obliczone na podstawie: *African Development...*, op.cit., s. 323.

Z doświadczeń zagranicznych

Tablica 5. Zakres gwarantowania depozytów

Kategoria	Nigeria	Afryka Środkowa	Kenia	Tanzania	Uganda
Wyłączenia z gwarancji	a) depozyty w obcych walutach b) dyrektorzy i pracownicy banku	depozyty w obcych walutach	brak	a) depozyty w obcych walutach b) depozyty międzybankowe c) depozyty w oddziałach banków zagranicznych	a) depozyty w obcych walutach b) depozyty międzybankowe
Kwota gwarantowana ^{*)}	50.000 NGN	b.d.	100.000 KES	250.000 TZS	3.000.000 UGX
Odsetek wypłaty	85%	b.d.	100%	100%	100%
Kwota wypłaty	42.500 NGN	b.d.	100.000 KES	250.000 TZS	3.000.000 UGX
Stosunek wypłaty do PKB na mieszkańca	105%	b.d.	340%	80%	715%
Równoważnik	1000 zł 320 \$	b.d.	3870 zł 1230 \$	740 zł 235 \$	5394 zł 1714 \$

^{*)} Ze względu na brak informacji, w przypadku Ugandy kwota ta została obliczona w sposób pośredni – punktem odniesienia był limit gwarancyjny wyrażony w dolarach.

Źródło: Zob. tablicę 2 oraz *African Development...*, op.cit., s. 313.

ceny wzrosły w najmniejszym stopniu, tj. w Kenii i Ugandzie, kwota gwarantowana jest najwyższa. Deprecjacja kwoty gwarantowanej jest szczególnie silna w Nigerii. W porównaniu z 1990 rokiem deponent może odzyskać mniej niż 6% środków złożonych w banku. Dostrzegając to, NDIC już przed dwoma laty zaproponował podwojenie kwoty gwarantowanej – do 100 tys. naira.

1.4. Analiza przypadku: Nigeria

Nigeria jest najludniejszym krajem Afryki. Występują w niej wszelkiego rodzaju problemy kontynentu: etniczne, religijne, polityczne i gospodarcze, a wśród ostatnich bankowe. Państwo to dysponuje instytucją gwarantowania depozytów o najbardziej rozległych uprawnieniach, do których należą m.in.: sprawowanie nadzoru bankowego, udział w procesach sanowania banków, a gdy sanacja nie jest możliwa i bank stał się niewypłacalny – jego likwidacja. Jak wspomniano na początku opra-

cowania, w Nigerii nie było tradycji posługiwania się pieniądzem w takiej postaci, w jakiej używano go w Europie, nie wspominając o kredycie i bankach. Dopiero pod koniec brytyjskiego panowania zaczęły powstawać lokalne (tzn. nie-brytyjskie) banki. Pierwsza fala wystąpiła w latach 1947–1952. Utworzono wtedy 25 banków, z których 21 upadło do 1954 roku. W 1959 roku, tj. na rok przed uzyskaniem niepodległości, rozpoczął działalność Centralny Bank Nigerii (*Central Bank of Nigeria* – CBN). Złe doświadczenia pierwszego okresu sprawiły, że proces tworzenia banków przez wiele lat był powolny. W 1980 roku było tylko 26 uniwersalnych banków licencjonowanych (*licensed banks*), obok których działały niewielkie banki obsługujące lokalne społeczności. Dwa lata później proces tworzenia rozpoczął się na nowo, przybierając bardzo szybkie tempo. W 1985 roku było 40 banków, a w 1990 – już 107 (w tym jednym roku przybyło 26 banków)¹⁹⁾.

Równocześnie podjęto zakrojone na szeroką skalę reformy gospodarcze. Jednym z elementów reform było zwiększenie bezpieczeństwa środków deponowanych w bankach. W 1988 roku weszła w życie ustawa o utworzeniu NDIC, który rozpoczął działalność w roku następnym. NDIC otrzymał szerokie uprawnienia. Wiele czynności wykonuje wspólnie z CBN, a w niektórych przypadkach wyłącza bank centralny. Potwierdzeniem jego znaczenia, a zarazem skomplikowanej sytuacji etniczno-religijnej Nigerii, jest sieć biur. Centrala mieści się w Abudży (stolicy od 1991 roku) i Lagos (poprzedniej stolicy), a biura regionalne w miastach położonych na ziemiach głównych grup etnicznych: w Beninie (dominuje tu lud Joruba, obecnie wyznania głównie chrześcijańskiego), w Enugu (lud Ibo, także chrześcijański, w czasie secesji Biafry zaciekle wróg Jorubów) i w Kano (ludy Hausa, Fulani i Kanuri, wszystkie muzulmańskie).

Aktywność NDIC wynika z sytuacji sektora bankowego. W grudniu 2002 roku wskaźnik jakości należności, czyli udział należności nieregularnych w należnościach ogółem, wynosił 38,04%²⁰⁾. Pomijając względy czysto gospodarcze, za istotną tego przyczynę trzeba uznać wyjątkowo wysoką korupcję, która nie ominęła banków (w Nigerii, po pogrążonej w wojnie domowej Demokratycznej Republice Konga, jest najwyższy w Afryce stopień korupcji²¹⁾). Zgodnie z raportem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, połowa z nigeryjskich banków powinna zostać zlikwidowana albo połączona z innymi bankami²²⁾. Nic dziwnego, że dochodzi do licznych upadłości banków, przy czym jest mowa wyłącznie o bankach uniwersalnych. Banki o zasięgu lokalnym nie są objęte systemem gwarantowania depozytów i nie zostaną ujęte w podanych niżej statystykach.

W przypadku upadłości banków NDIC współpracuje ściśle z CBN. Procedura wypłaty depozytów przedstawia się następująco²³⁾:

¹⁹⁾ G. Ogunleye, op.cit.

²⁰⁾ J. Donli, *The State and the Future of the Banking Industry in Nigeria*. International Association of Deposit Insurers.

²¹⁾ „The Banker”. Supplement: *A New Face for Africa. Rethinking the Whole Continent*. June 2004, s. 10 oraz J. Donli, op.cit.

²²⁾ „The Banker”. Supplement: *Africa. Taking ...*, op.cit., s. 6.

²³⁾ *International Deposit Insurance Survey*. International Association of Deposit Insurers, 2003.

Z doświadczeń zagranicznych

- ❖ NDIC wspólnie z CBN ustalają, że bank jest niewypłacalny (jest to przykład posiadania przez instytucję gwarantowania depozytów uprawnień banku centralnego);
- ❖ CBN cofa licencję bankową (nie ma innego procesu upadłości) – jest to hasło do rozpoczęcia wypłat;
- ❖ deponenti muszą zgłosić roszczenie i wykazać jego zasadność w postaci dokumentów (jak się okaże, jest to najsłabszy punkt całego systemu);
- ❖ NDIC sprawdza listę deponentów;
- ❖ NDIC sam organizuje wypłaty w przypadku upadłości dużego banku bądź upadłości wielu banków, natomiast przy upadłości mniejszego banku powierza je innym bankom;
- ❖ roszczenia deponentów mogą być (i faktycznie są) zaspokajane ponad kwotę gwarantowaną po sprzedaży reszty aktywów upadłego banku – jest to tzw. dywidenda likwidacyjna (*liquidation dividend*).

Oczywiście, ogłoszenie upadłości i likwidacja banku to ostateczność. NDIC posiada uprawnienia do sanowania banków i z nich korzysta. Do 2003 roku udzieliła wsparcia 17 bankom²⁴⁾:

- ❖ 7 banków zostało przejętych, zrestrukturyzowanych i sprzedanych nowym inwestorom strategicznym;
- ❖ 10 banków uzyskało pomoc na przywrócenie płynności.

Dotychczas upadło 36 banków, w tym: 4 w 1994 roku, 1 w 1995, 26 w 1998, 3 w 2000, 1 w 2002 roku i 1 w 2003 roku²⁵⁾.

Zdecydowaną większość deponentów 35 banków, w których do końca 2003 roku zakończono procedury likwidacyjne, stanowili posiadacze środków w wysokości do 10% kwoty gwarantowanej (tablica 6). Ogółem 269,0 tys. deponentów wypłacono 3,30 mld naira, czyli przeciętnie po ponad 12 tys. naira. Stanowiło to 62,3% z 5,25 mld naira depozytów gwarantowanych (ale tylko 17,3% depozytów ogółem).

Tablica 6. Struktura depozytów w upadłych bankach w Nigerii

Wielkość depozytu (w naira)	Deponenti		Udział w depozytach (w %)
	Liczba (w tys.)	Udział (w %)	
do 5000	1548,4	88,27	4,57
5001 – 50 000	174,2	9,93	14,41
50 001 – 100 000	16,8	0,96	6,00
ponad 100 000	14,8	0,84	75,02
Razem	1754,2	100,00	100,00

Źródło: M. Ahmad, *NDIC as a Deposit Insurer and Liquidator: Challenges and Prospects*. IADI.

²⁴⁾ J. Donli, op.cit.

²⁵⁾ M. Ahmad, *NDIC as a Deposit Insurer and Liquidator: Challenges and Prospects*. International Association of Deposit Insurers.

Ponadto 6,7 tys. deponentów otrzymało dywidendę likwidacyjną pochodzącą ze sprzedaży aktywów 27 banków (w 5 przypadkach w wysokości 100% kwoty zadeklarowanej)²⁶⁾. Ogółem dywidenda likwidacyjna wyniosła 5,31 mld naira, tj. po ponad 790 tys. naira na osobę, zatem blisko 65 razy więcej niż wypłacono przeciętnie jako kwotę gwarantowaną. Środki gwarantowane odebrało 269,0 tys. uprawnionych deponentów, chociaż w sumie było ich 1754,2 tys. To znaczy, że aż 84,7% w ogóle się nie zgłosiło z roszczeniem. Byli to posiadacze drobnych sum, którzy albo nie potrafili udokumentować roszczenia (w Nigerii jest taki wymóg), albo uznali, że kwota jest tak niewielka, iż nie warto się po nią zgłaszać²⁷⁾. Reakcja posiadaczy niewielkich depozytów sprawia, że w Nigerii nie znajdują potwierdzenia słowa dyrektora zarządzającego NDIC: „Instytucja gwarantująca depozyty bankowe oferuje gwarancje finansowe deponentom, w szczególności drobnym, w przypadku upadłości banku”²⁸⁾. Na jego usprawiedliwienie można dodać, że w ten sposób wypowiedziałby się niemal każdy zarządzający instytucją gwarantowania depozytów, gdyż taki właśnie jest deklarowany jej główny cel.

2. Bliski Wschód

2.1. Krótka historia bankowości na Bliskim Wschodzie

Rozwój banków, a właściwie ich brak, na Bliskim Wschodzie do czasów współczesnych jest zaskakujący. To właśnie w tym regionie świata narodziły się pieniądze i kredyt (jeszcze w starożytności), tymczasem pierwsze banki powstały dopiero w XIX wieku, i to w oparciu o wzorzec europejski. Te banki dominują obecnie, a obok nich powstają banki islamskie. Bliski Wschód można zatem traktować podobnie jak Afrykę na południe od Sahary, gdzie także – jak podkreślono wcześniej – dopiero w ostatnich dziesięcioleciach tworzą się własne systemy finansowe i bankowe. Do tego czasu region ten pozostawał pod polityczną dominacją Francji i Wielkiej Brytanii, a do końca pierwszej wojny światowej także Turcji.

2.2. Obecnie funkcjonujące systemy gwarantowania depozytów. Zestawienie systemów

Na Bliskim Wschodzie istnieją tylko cztery systemy gwarantowania depozytów: w Bahrajnie, Jordanii, Libanie i Omanie. Nie ma formalnego systemu w Kuwejcie, ale jego rząd gwarantuje wszystkie depozyty²⁹⁾. Informacje na temat tych systemów zamieszczono w tablicach 7, 8 i 9³⁰⁾.

²⁶⁾ G. Ogunleye, op.cit.

²⁷⁾ M. Ahmad, op.cit.

²⁸⁾ G. Ogunleye, op.cit., s. 1.

²⁹⁾ G. Garcia, *Deposit Insurance. A Survey of Actual and Best Practices*, International Monetary Fund, Washington DC 1999, s. 34.

³⁰⁾ Jeżeli nie jest wskazane inaczej, to informacje pochodzą ze stron internetowych: Bahrain Monetary Agency, Bank of Jordan oraz Central Bank of Oman.

Z doświadczeń zagranicznych

Tablica 7. Informacje ogólne o systemach gwarantowania depozytów na Bliskim Wschodzie

Kategoria	Jordania	Liban	Bahrajn	Oman
Nazwa i akronim nazwy	Jordan Deposit Insurance Corporation, JDIC	Banque du Liban, BdL	Deposit Protection Scheme Board – Bahrain Monetary Agency, BMA	Central Bank of Oman, CBO
Rok powstania	2000	b.d.	b.d.	b.d.
Siedziba	Amman	Bejrut	Manama	Ruwi
Forma organizacyjna	niezależna instytucja	w ramach banku centralnego	w ramach banku centralnego	w ramach banku centralnego
Zatrudnienie	10	b.d.	b.d.	b.d.
Zakres zadań	wypłata depozytów	wypłata depozytów	wypłata depozytów	wypłata depozytów
Przynależność instytucji finansowych do systemu	obowiązkowa (nie dotyczy banków islamskich)	obowiązkowa	obowiązkowa	obowiązkowa
Liczba instytucji finansowych	19	53	b.d.	b.d.
Rodzaj instytucji finansowych	a) banki b) inne instytucje finansowe gromadzące depozyty c) oddziały banków zagranicznych d) banki islamskie – możliwość przystąpienia	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Zob. tablicę 2.

Jedynie w Jordanii powstała niezależna instytucja gwarantowania depozytów, i to stosunkowo późno – w 2000 roku. W pozostałych krajach gwarantowanie depozytów jest zadaniem banku centralnego. Członkostwo w systemach gwarancyjnych jest obowiązkowe, choć nie zawsze dotyczy wszystkich banków. W Jordanii do systemu należy 9 banków komercyjnych, 5 zagranicznych i 5 inwestycyjnych. Na zasadzie dobrowolności mogą do niego przystąpić banki islamskie (obecnie funkcjonują dwa).

Bezpieczny Bank

Tablica 8. Środki finansowe instytucji gwarantujących depozyty

Kategoria	Jordania	Liban	Bahrajn	Oman
Sposób gromadzenia środków	ex ante	ex ante	ex ante	ex ante
Podstawa gromadzenia środków	depozyty ogółem	rachunki kredytowe	depozyty ogółem	depozyty ogółem
Poziom stawki	0,25%	0,05%	b.d.	0,02%
Zróżnicowanie stawki	jednolita	jednolita	jednolita	jednolita
Zaangażowanie środków publicznych	a) pożyczki rządowe b) pożyczki banku centralnego	a) uzupełnianie środków przez rząd b) pożyczki banku centralnego	b.d.	a) 50% wpłat od banku centralnego b) pożyczki rządowe c) pożyczki banku centralnego d) pożyczki banków członkowskich

Źródło: Zob. tablicę 2.

W trzech państwach środki na wypłaty depozytów gwarantowanych są akumulowane, przy czym stawki są bardzo zróżnicowane. Niski poziom stawek w Libanie i Omanie sprawia, że w przypadku wypłat zapewne będzie konieczne wsparcie ze strony banku centralnego i rządu. Z drugiej strony, w ogóle trudno jest w tych

Tablica 9. Zakres gwarantowania depozytów

Kategoria	Jordania	Liban	Bahrajn	Oman
Wyłączenia z gwarancji	depozyty w bankach islamskich	a) depozyty międzybankowe b) władze banku i akcjonariusze	a) depozyty międzybankowe b) rząd, władze banku i akcjonariusze	depozyty międzybankowe
Kwota gwarantowana	10.000 JOD	b.d.	b.d.	b.d.
Odsetek wypłaty	100%	100%	100%	75%
Kwota wypłaty	10.000 JOD	b.d.	b.d.	b.d.
Równoważnik	44.294 zł 14.071 \$	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Zob. tablicę 2.

Z doświadczeń zagranicznych

państwach rozróżniać środki instytucji gwarantującej depozyty i środki banków centralnych, skoro instytucje znajdują się w strukturach banków.

Jordańska Korporacja Gwarantowania Depozytów (*Jordan Deposit Insurance Corporation* – JDIC) także może korzystać ze wsparcia banku centralnego i rządu. Wolne środki finansowe jest ona zobowiązana lokować w rządowych papierach wartościowych i w papierach gwarantowanych przez rząd, a także deponować w Banku Jordanii (*Bank of Jordan* – BoJ). BoJ oferuje jej także dostęp do informacji o bankach, które posiada nadzór bankowy.

W Bahrajnie jako jedynym państwie istnieje system typu *ex post*, czyli taki, w którym gromadzi się środki na wypłaty depozytów gwarantowanych dopiero wtedy, gdy zostanie ogłoszona upadłość banku. Tym należy tłumaczyć brak określenia maksymalnego poziomu stawki, który zależy od skali ewentualnych wypłat.

W Omanie deponenti w 25% ponoszą finansową odpowiedzialność w przypadku upadłości banku. W pozostałych państwach otrzymują pełen zwrot do limitu gwarancyjnego, który w Jordanii wynosi 10 tys. dinarów (skrót JOD). Niedostępność wkładu w Jordanii wynosi 30 dni. Deponent ma obowiązek zgłosić i udokumentować swoje roszczenie. Trudno powiedzieć, jak sprawnie działa JDIC, gdyż w ciągu ostatnich 10 lat doszło tylko do jednej upadłości banku.

