

Z doświadczeń zagranicznych

*dr Tomasz Obal**

DRUGA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA IADI (INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS)

W maju ubiegłego roku w Bazylei powstało stowarzyszenie zrzeszające instytucje gwarantowania depozytów z całego świata – International Association of Deposit Insurers (IADI). Misją IADI jest podnoszenie efektywności działania systemów gwarantowania depozytów poprzez promocję wytycznych działania sformułowanych w ramach Financial Stability Forum oraz umacnianie współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie.

Celem stowarzyszenia jest współdziałanie w umacnianiu stabilności systemów finansowych. Cel ten realizowany jest m.in. poprzez wymianę doświadczeń między instytucjami gwarantującymi depozyty z różnych krajów oraz innymi instytucjami „sieci bezpieczeństwa” sektora bankowego.

Siedziba IADI znajduje się w Bazylei w budynku Banku Rozliczeń Międzynarodowych. Jedną z form działalności Stowarzyszenia jest organizacja corocznych konferencji, które odbywają się wspólnie ze statutowym zgromadzeniem członków stowarzyszenia.

W październiku 2003 r. w Seulu odbyła się druga doroczna konferencja IADI. Miejsce konferencji nie zostało wybrane przypadkowo. Korea, tak jak inne kraje regionu Azji Południowo-Wschodniej, musiała uporać się z kryzysem finansowym 1997 r. Przy czym stabilizacja sytuacji w sektorze finansowym okazała się kluczowa dla wyjścia kraju z kryzysu. Ważną rolę w tym procesie odegrał współgospodarz konferencji – Koreańska Korporacja Gwarantowania Depozytów (Korea Deposit Insurance Corporation – KDIC).

Głównym tematem konferencji była dyskusja nad miejscem systemu gwarantowania depozytów w „sieci bezpieczeństwa” sektora bankowego. Dyskutowano nad

*) Autor jest wiceprzewodniczącym European Forum of Deposit Insurers.

Bezpieczny Bank

relacjami, jakie łączą poszczególnych uczestników „sieci bezpieczeństwa”, nad modelem różnicowania opłat na system ochrony depozytów oraz nad doświadczeniami wynikającymi z upadłości bankowych.

Na konferencji przedstawiono prezentacje tematyczne, które obejmowały analizy teoretyczne oraz doświadczenia praktyczne.

Winston Carr (Jamaica Deposit Insurance Corporation) podkreślił, że celami działania zespołu instytucji nazywanych „siecią bezpieczeństwa” są:

- ❖ ochrona klientów,
- ❖ zapewnienie stabilności systemu finansowego,
- ❖ podejmowanie działań w czasie radzenia sobie z sytuacją kryzysową.

Sama „sieć bezpieczeństwa” składa się zaś zarówno z instytucji, jak i norm prawnych oraz relacji łączących wszystkie te elementy. Najważniejszymi elementami tego systemu są regulacje określające zasady działania banków oraz system nadzoru nad bankami. Nie można także zapominać o instytucji pożyczkodawcy ostatej instancji oraz gwaranta depozytów, które to instytucje zaczynają działać wtedy, gdy okazuje się, że normy ostrożnościowe i nadzór nie uchroniły przed sytuacją kryzysową.

Ponadto niezmiernie istotnym jest określenie przejrzystych zasad postępowania w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Aby „sieć bezpieczeństwa” efektywnie wypełniała swoją funkcję zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji powinien być dobrze określony. Wśród zdefiniowania uprawnień i obowiązków ważną rolę odgrywają zasady wymiany informacji między podmiotami „sieci”. Co więcej, im bardziej precyzyjna i tym samym bardziej skomplikowana jest sama „sieć”, tym wzajemne relacje poszczególnych elementów są ważniejsze.

W szczególności aby instytucja gwarantująca depozyty mogła prawidłowo wypełniać swoją funkcję, musi mieć dostęp do informacji dotyczących sektora bankowego w taki sposób, aby móc prawidłowo ocenić ryzyko związane z ubezpieczeniem depozytów oraz aby móc przewidywać przyszłe problemy i im przeciwdziałać i wreszcie po to, aby efektywnie zarządzać środkami, jakimi dysponuje.

Nie można jednakże mówić o jednym modelu „sieci bezpieczeństwa”. Modele funkcjonowania „sieci” różnią się i w różnych krajach mają różny kształt, co wynika z różnic gospodarczych, społecznych oraz prawnych, jakie występują między krajami na całym świecie.

Wiceprezes banku centralnego Nigerii Shamsuddeen Usman w swojej prezentacji podkreślał znaczenie, jakie dla systemu bankowego ma zaufanie klientów. Zaufanie to dodatkowo zyskuje na wadze w krajach rozwijających się, w których stabilność i wiarygodność, jako dobra rzadsze niż w gospodarkach rozwiniętych, cenione są szczególnie. Wśród elementów wzmacniających zaufanie do sektora bankowego podkreślał on:

- ❖ wzmacnianie dyscypliny rynkowej w sektorze bankowym,
- ❖ dobre zdefiniowanie prawa korporacyjnego, na podstawie którego działają podmioty gospodarcze,
- ❖ w szczególności zaś istotne jest wyraziste określenie zakresu odpowiedzialności kadry zarządzającej oraz właścicieli, a także
- ❖ określenie wymagań co do audytu podmiotów gospodarczych oraz
- ❖ określenie zasad ujawniania informacji dotyczących kondycji finansowej tychże podmiotów.

Z doświadczeń zagranicznych

Równie ważne jak zdefiniowanie samych reguł jest określenie procedur wymuszających przestrzeganie tychże reguł. W przypadku sektora bankowego bardzo istotne jest ustanowienie skutecznego nadzoru bankowego, który szczególną wagę przykłada do systemów oceny ryzyka stosowanych przez banki. Cennym osiągnięciem dla sektora bankowego jest również wypracowanie kodeksu postępowania zarówno w odniesieniu do kadry zarządzającej bankiem, jak i nadzorców bankowych kontrolujących banki.

Prezes Filipińskiej Korporacji Gwarantowania Depozytów Ricardo Tan przedstawił analizę celowości pozyskiwania informacji przez system gwarantowania depozytów. Powołując się na doświadczenia filipińskie, wskazał cztery filary, na których opiera się monitoring systemu bankowego prowadzony przez Korporację:

- 1) porozumienie dotyczące wymiany informacji zawarte z bankiem centralnym zapewnia kompleksową wiedzę na temat sytuacji w sektorze bankowym,
- 2) przeglądy sytuacji w bankach dokonywane na zasadzie off-site (na podstawie informacji sprawozdawczych) pozwalają ocenić ryzyko działalności poszczególnych banków,
- 3) spotkania z zarządami banków oraz dialog prowadzony ze stowarzyszeniem banków komercyjnych jest źródłem informacji o zjawiskach występujących w sektorze bankowym i dostrzeganym przez samo środowisko,
- 4) koordynacja działań nadzorczych prowadzonych przez bank centralny, co pomaga zwiększyć efektywność nadzoru widzianego z perspektywy całej „sieci bezpieczeństwa”.

Pongsak Hoontrakul, profesor Uniwersytetu SASIN of Chulalongkorn w Tajlandii, omawiał przyczyny i skutki kryzysu azjatyckiego. Początek kryzysowi dała dewaluacja bahta, którego kurs w 1997 r. spadł z 25 do 57 bahtów za dolara amerykańskiego, co spowodowało efekt domina i „zarażenie” sąsiadujących rynków. Kryzys finansowy zagrażał stabilności całej gospodarki i aby ustrzec się paniki rząd wprowadził całkowite gwarancje depozytów. Decyzja ta była częścią całego pakietu stabilizacyjnego, który zakończył się powodzeniem, a obecnie Tajlandia zamierza wprowadzić limity gwarancyjne dla depozytów zgromadzonych w bankach.

Współgospodarz konferencji, Prezes Koreańskiego Funduszu Gwarantowania Depozytów (Korea Deposit Insurance Corporation – KDIC), przedstawił doświadczenia KDIC w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową. Doświadczenia KDIC należy postrzegać jako szczególnie cenne w świetle rozległości problemów, z jakimi system finansowy musiał się uporać. W procesie skutecznego przeciwdziałania sytuacji kryzysowej podkreślano znaczenie mobilizacji funduszy przeznaczanych na stabilizację sytuacji w sektorze finansowym, w tym także konieczność udziału środków publicznych. Sytuacja podczas kryzysu azjatyckiego była na tyle poważna, że dla uspokojenia nastrojów konsumentów konieczne było ogłoszenie całkowitych gwarancji dla depozytów zgromadzonych w bankach. Decyzja o wprowadzeniu powszechnych i całkowitych gwarancji miała charakter przejściowy do czasu ustabilizowania sytuacji. Ponadto zdecydowano się na przeprowadzenie dokapitalizowania banków lub wypłaty depozytów gwarantowanych. Oprócz KDIC w przeciwdziałaniu sytuacji kryzysowej brały także udział inne agencje rządowe, np. KAMCO (Korea Asset Management Corporation). Koszty sanacji całego sektora bankowego wyniosły

Bezpieczny Bank

69 bln wonów (57,5 mld USD), z czego instytucje finansowe pokryły koszty w wysokości 20 mld wonów (16,7 mld USD), rząd zaś 49 mld wonów (40,8 mld USD).

Prezes KDIC poinformował na konferencji o zmianie polityki gromadzenia środków i przyjęciu przez KDIC polityki „miękkiej” docelowej wielkości funduszu gwarancyjnego. Polityka ta przewiduje możliwość wahań wielkości funduszu w pewnym przedziale i jest różna od praktyki innych gwarantów (np. Federal Deposit Insurance Corporation FDIC) przyjmujących stały docelowy poziom (najczęściej określony jako stała część gwarantowanych depozytów).

Bardzo bogate doświadczenia w radzeniu sobie z sytuacją kryzysową ma Deposit Insurance Corporation of Japan (DIC) reprezentowana na konferencji przez Hajime Shinohara wiceprezesa DIC. Przedstawił on historię gwarancji depozytów w Japonii w kontekście problemów jakie wystąpiły w bankowości japońskiej w latach 90. W ocenie regulatorów bankowych problemy sektora w połowie lat 90. były tak poważne, że nie można było sobie pozwolić na powszechne upadłości bankowe i wypłatę depozytów gwarantowanych.

Stąd też podjęto specjalne akcje sanacyjne (na które wydano już ok. 200 mld USD) oraz w 1996 r. wprowadzono całkowite gwarancje dla deponentów. Obecnie następuje stopniowe odchodzenie od całkowitych gwarancji. Całkowitymi gwarancjami objęte są na razie jedynie niektóre typy depozytów. Od kwietnia 2005 r. nastąpi odejście od gwarancji całkowitych i przejście na gwarancje limitowane (Payment & Settlement Deposits: full guarantee) ograniczone do wysokości 10 mln jenów (plus należne odsetki).

Przedmiotem wystąpienia V.I. Ogiyenki – prezesa funduszu ukraińskiego – były problemy, jakie są udziałem systemów gwarantowania depozytów w krajach, gdzie znaczący jest udział banków państwowych. Jedną z zasad efektywnego systemu gwarantowania depozytów, która została podkreślona w wystąpieniu, jest konieczność równego traktowania wszystkich uczestników systemu, w tym także banków państwowych.

Specyficznym rozwiązaniem, na które warto zwrócić uwagę, jest przyznawanie uczestnikom systemu ukraińskiego kategorii uczestnika tymczasowego. Status tymczasowego uczestnika jest nakładany na bank, który nie spełnia ściśle określonych norm nadzorczych. Po nałożeniu takiego statusu nowo składane depozyty w takim banku nie są objęte gwarancjami. Wszyscy dotychczasowi deponenci, aby nie wywoływać paniki bankowej, są nadal objęci gwarancjami. Jednocześnie bank musi się liczyć z poważnymi trudnościami w pozyskiwaniu dalszych depozytów.

Szef funduszu brazylijskiego Antonio Carlos Bueno de Camargo Silva przedstawił wnioski wynikające z 8-letniego doświadczenia tejże instytucji, skupiając się na niedawnych zmianach wprowadzających zróżnicowany system opłat. System brazylijski powstał w 1995 r., w okresie kryzysu finansowego. Okoliczności, w jakich rozpoczął działalność, sprawiły, że wtedy nie zdecydowano się na zastosowanie modelu, w którym składki są uzależnione od ryzyka.

Wśród najważniejszych przyczyn wprowadzenia na początku liniowej stawki opłat zostały wymienione:

- ❖ konieczność szybkiego zbudowania podstawy kapitałowej funduszu,
- ❖ systemowe ryzyko związane z trwającym kryzysem oraz
- ❖ problemy z klasyfikacją banków.

Z doświadczeń zagranicznych

Obecnie sytuacja w systemie bankowym znacznie się poprawiła. Sam funduszu zgromadził odpowiednie środki zapewniające stabilność systemu gwarancyjnego. Stąd też powstały warunki do wprowadzenia systemu uzależnienia składki od ryzyka. Zdecydowano się, aby stopniowo obniżyć składkę z 0,3% depozytów gwarantowanych, która obowiązywała w 2003 r. do 0,01% w roku 2006 r. Po tym roku nastąpi podzielenie składki na dwie części. Część stałą będą płacić wszystkie banki. Będzie ona wynosić 0,005%. Oprócz niej będzie istnieć dodatkowa opłata uzależniona od ryzyka, w wysokości od 0% do 0,005%. Ostatecznie więc składka zostanie zróżnicowana: banki o niskim poziomie ryzyka będą płacić 0,005%, a banki o najwyższym poziomie ryzyka – 0,010% depozytów gwarantowanych.

Podstawą oceny banków będą zarówno elementy ilościowe, jak i jakościowe. Wśród najważniejszych elementów oceny znajdują się: ocena adekwatności kapitałowej zgodna z umową bazylejską, system oceny CAMEL, jakość portfela kredytowego, ocena jakościowa wystawiana na podstawie oceny nadzoru bankowego, ratingi wydawane przez bank centralny oraz niezależne agencje ratingowe.

Podsumowując tematy omawiane na konferencji: przedyskutowano perspektywy i kierunki rozwoju instytucji „sieci bezpieczeństwa”. Zwrócono uwagę, że najpoważniejszy wpływ będą miały zmiany zachodzące na rynkach finansowych. Do najważniejszych zmian zaliczono:

- ❖ globalizację i wzajemne powiązania rynków finansowych,
- ❖ znaczne przepływy kapitałowe,
- ❖ przyspieszanie procesów deregulacji,
- ❖ rewolucję technologiczną.

Procesy te stymulują przekształcenia rynków finansowych.. Wśród procesów kształtujących systemy finansowe najlepiej dostrzegalne są obecnie:

- ❖ tendencje konsolidacyjne w systemie bankowym,
- ❖ dynamiczny rozwój e-bankingu,
- ❖ rozwój inżynierii finansowej przejawiający się m.in. w powstawaniu nowych instrumentów finansowych.

W zakresie regulacyjnym zmieniające się środowisko bankowe wymusza dostosowania po stronie nadzoru bankowego i coraz ściślejszą współpracę regulatorów na arenie międzynarodowej. Same instytucje gwarantujące depozyty muszą zaś aktywnie uczestniczyć w krajowych systemach bezpieczeństwa bankowego i dostosowywać model własnego działania do zmieniającego się otoczenia.