

Nowe idee i rozwiązania

Dr Małgorzata Iwanicz-Drozdowska

ZALECENIA FORUM NA RZECZ STABILNOŚCI FINANSOWEJ W ZAKRESIE SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Forum na Rzecz Stabilności Finansowej (*Financial Stability Forum – FSF*), które powstało przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (BIS), zostało powołane przez ministrów finansów oraz prezesów banków centralnych krajów G-7¹⁾. Głównym zadaniem Forum jest wspieranie działań mających na celu zapewnienie stabilności systemów finansowych. Bodźcem do jego utworzenia był kryzys finansowy, który wybuchł w połowie 1997 roku w Azji Południowo-Wschodniej. W listopadzie 1999 roku FSF powołało Zespół Problemowy do zbadania systemów gwarantowania depozytów (*Study Group on Deposit Insurance*). Po przedstawieniu wstępnych wyników badań przez Zespół Problemowy w marcu 2000 roku FSF zdecydowało o powołaniu Grupy Roboczej w zakresie systemów gwarantowania depozytów (*Working Group on Deposit Insurance*). Na przewodniczącego Grupy został wybrany prezes Kanadyjskiej Korporacji ds. Ubezpieczeń Depozytów (*Canada Deposit Insurance Corporation*).

Ostateczny raport na temat dobrej praktyki w zakresie tworzenia systemów gwarantowania depozytów ma być przedstawiony po konsultacjach z reprezentantami różnych krajów we wrześniu 2001 roku. Ustalenia zawarte w raporcie mają być pomocne dla krajów, które rozważają wprowadzenie bądź zmianę kształtu systemu gwarantowania depozytów.

Poniżej zostaną przedstawione wyniki dotychczasowych badań prowadzonych przez Zespół Problemowy, które zostały przyjęte przez Grupę Roboczą²⁾. Wyniki te prezentowano na konferencji, która odbyła się w dniach 11–12 maja 2000 roku w Bazylei.

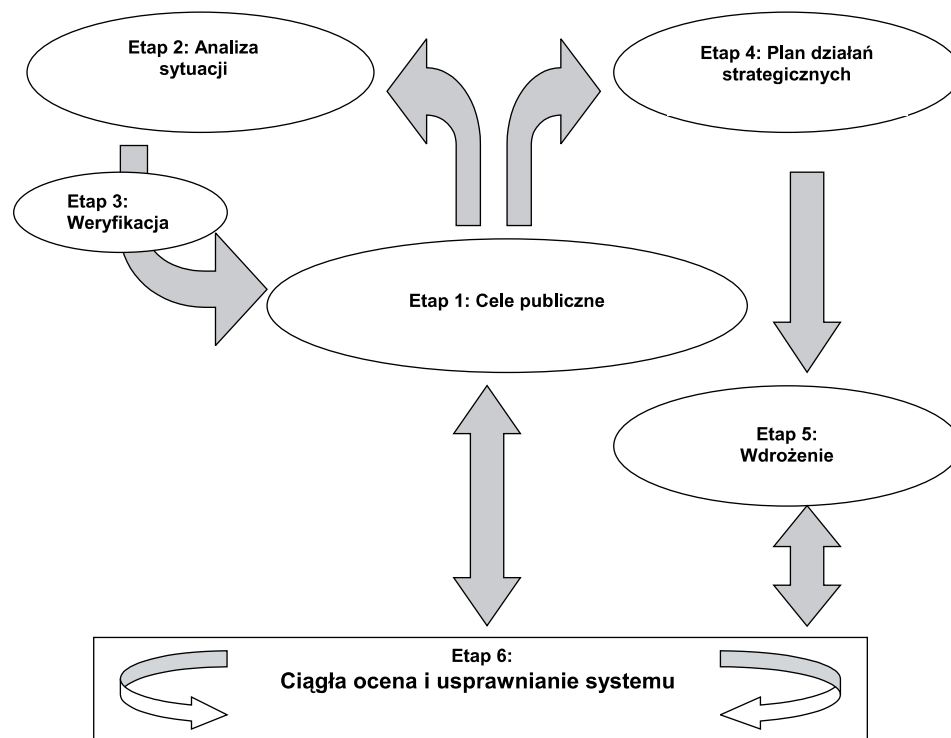
Najważniejsze kwestie, jakie poruszono w opracowaniu dokumentującym prace Zespołu Problemowego, odnoszą się do³⁾:

- ❖ modelu analizy strategicznej dla wprowadzania systemu gwarantowania depozytów,
- ❖ najistotniejszych elementów kształtujących system gwarantowania depozytów.

Bezpieczny Bank

Zaproponowany **model analizy strategicznej dla tworzenia systemu gwarantowania depozytów** (*Strategic Analysis Model – SAM*) obejmuje 6 etapów, które przedstawia poniższy schemat.

Schemat 1



Źródło: *Financial Stability Forum, Working Group on Deposit Insurance, „Background Paper”, June 2000, s. 4.*

Etap 1 polega na określeniu celów publicznych (społecznych). Przy ich definiowaniu należy uwzględnić warunki specyficzne dla danego kraju, głównie możliwości finansowe tworzonego systemu gwarantowania depozytów oraz zakres uprawnień i odpowiedzialności, jaki miałby być przypisany tworzonej instytucji. Ponadto należy na tym etapie określić miejsce tworzonej instytucji w całym systemie bezpieczeństwa (*safety net*) oraz jej powiązania z innymi instytucjami tworzącymi tenże system.

Na **etapie 2** rozważenia wymaga struktura i siła systemu finansowego. Analizą SWOT powinny być objęte następujące zagadnienia: system prawny, otoczenie go-

Nowe idee i rozwiązania

spodarcze, system regulacji ostrożnościowych i nadzoru, system rachunkowości, standardy rachunkowości i audytu oraz zasady upubliczniania informacji.

Po przeprowadzeniu analizy stanu obecnego powraca się na **etapie 3** do wcześniej określonych celów, aby sprawdzić, czy ich realizacja jest możliwa i poddaje się ewentualnej weryfikacji.

Etap 4 to tworzenie planu strategicznego, w którym uwzględnia się ustalone wcześniej cele publiczne. Muszą zostać w nim określone priorytety, ramy czasowe, sposób dochodzenia do poszczególnych celów, zasady: przekazywania informacji oraz przeprowadzania procesu konsultacyjnego. W przypadku przechodzenia od systemu gwarancji pełnych (*blanket guarantees*) do gwarancji o ograniczonej wysokości, konieczne jest zapewnienie, że system bankowy nie poniesie negatywnych konsekwencji takiej zmiany. Ważne jest, aby szeroko rozumiana publiczność знаła i rozumiała wprowadzane zmiany, a nie odbierała ich jako czynnika ograniczającego zaufanie do sektora bankowego.

Etap 5 obejmuje rozpoczęcie działalności przez instytucję gwarantującą depozyty. Konieczne jest przy tym wprowadzenie wszystkich niezbędnych zmian w jej otoczeniu, jak również odpowiednie zorganizowanie jej działalności, co głównie odnosi się do zapewnienia stosownego:

- ❖ zarządzania korporacyjnego (*corporate governance*),
- ❖ budżetu,
- ❖ źródeł finansowania,
- ❖ dostępu do informacji, w tym wymiany informacji pomiędzy instytucjami nadzorującymi sektor bankowy.

Ostatni etap (6) – trwający w zasadzie przez cały okres funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów – to ciągła jego ocena i usprawnianie systemu. W związku z dynamicznymi zmianami zarówno w otoczeniu sektora bankowego, jak i w nim samym, konieczne jest ciągle monitorowanie sprawności systemu, aby wypełniał on w prawidłowy sposób przypisane mu funkcje. Istotnym elementem oceny sprawności powinno być porównywanie obecnego kształtu systemu gwarantowania depozytów z międzynarodowymi zaleceniami bądź tzw. dobrą praktyką w tym zakresie. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na badanie, czy system gwarantowania depozytów wypełnia stawiane przed nim cele publiczne (interakcja między etapem 1 i etapem 6).

W najbardziej obszernej części opracowania odniesiono się do najistotniejszych **elementów wpływających na kształt systemu gwarantowania depozytów**.

System gwarantowania depozytów może mieć różny charakter, od instytucji o ograniczonym zakresie uprawnień („kasa” – *paybox*) do instytucji o szerokim zakresie uprawnień, dążącej do minimalizowania ryzyka związanego z gwarantowaniem depozytów (*risk minimization*). Zadania instytucji gwarancyjnej będącej „kasą” ograniczają się do wypłacania środków deponentom w przypadku wystąpienia upadłości banku. Zadania i odpowiedzialność instytucji dążącej do minimalizowania ryzyka są znacznie szersze⁴. Instytucja taka może sprawować kontrolę nad przyjmowaniem do i wykluczaniem banków z systemu, jak również monitorować i szacować skalę podejmowanego przez banki ryzyka, przeprowadzać ich kontrolę bądź żądać, aby taka kontrola była przeprowadzona. Instytucje takie mogą dysponować także

Bezpieczny Bank

możliwością udzielania bankom pomocy finansowej i podejmowania wobec nich działań interwencyjnych. W niektórych przypadkach instytucje gwarancyjne mogą sprawować funkcję syndyka masy upadłości bądź likwidatora, kierując się przy tym zasadą jak najniższego kosztu przeprowadzania takiego procesu (*least cost principle*).

Jako kluczowe **czynniki wpływające na kształt systemu gwarantowania depozytów** wymieniono:

- ❖ zakres i wysokość gwarancji,
- ❖ status instytucji gwarancyjnej,
- ❖ sposób finansowania,
- ❖ uprzywilejowanie deponentów (*depositors preference*),
- ❖ wymianę informacji,
- ❖ znajomość systemu gwarantowania przez deponentów,
- ❖ organizację i zasoby umożliwiające prowadzenie działalności operacyjnej.

Zakres i wysokość gwarancji

Zakres i wysokość gwarancji zależy od zdolności i woli kraju do znalezienia równowagi pomiędzy osiągnięciem stabilności systemu finansowego a zachęceniem deponentów do dyscyplinowania banków. Zbyt niski poziom gwarancji może spowodować, iż nie zostanie powstrzymany run na banki, zbyt wysoki zaś – znacznie ograniczyć dyscyplinę ze strony deponentów. Aby zachęcić deponentów do badania kondycji banków, niektóre kraje wprowadziły formę współodpowiedzialności (*co-insurance*), która polega na gwarantowaniu depozytów nie w 100%, nawet do wysokości ustalonego limitu. Należy jednak podkreślić, iż w sytuacji kryzysowej system współodpowiedzialności często nie pozwala na utrzymanie zaufania do sektora bankowego.

Status instytucji gwarancyjnej

Jeśli chodzi o status instytucji, to rozważane były dwie możliwości: instytucja prywatna i instytucja publiczna. Nie poddano analizie modelu mieszanego, tj. publiczno-prywatnego. W przypadku instytucji prywatnych wskazano, że zazwyczaj są one powoływane nie na zasadzie ustawowej, a w związku z tym w ich działalność nie są włączone władze państwowe ani też nie mogą one liczyć na pomoc państwa. Rozwiązanie takie pozwala na właściwe funkcjonowanie systemu gwarancyjnego, jeżeli upadłości banków są rzadkie i na niewielką skalę. W przypadku wystąpienia dekonunktury w gospodarce, która najczęściej wywołuje falę upadłości banków, zdolność takich instytucji do wypłaty środków deponentom jest problematyczna. Trudno jest im zatem podtrzymać zaufanie do sektora bankowego⁹. W takim przypadku najczęściej konieczna jest interwencja rządu i wsparcie systemu ze środków publicznych.

Przy odpowiednim jednak zaprojektowaniu prywatnego systemu gwarantowania depozytów może on właściwie spełniać swoje funkcje. Za najistotniejsze należy uznać ustawowe powołanie systemu i zapewnienie mu dostępu do pomocy rządowej na określonych zasadach, najlepiej w formie oprocentowanej pożyczki.

Instytucja o charakterze publicznym dysponuje poparciem rządu i niewątpliwie stanowi element systemu bezpieczeństwa sektora bankowego. Instytucje takie są

Nowe idee i rozwiązania

w stanie podtrzymać zaufanie do sektora bankowego nawet w sytuacji kryzysowej, jakkolwiek zaufanie zależy od wiarygodności rządu i jego agend w oczach deponentów.

Sposób finansowania

Zasadniczo można wyróżnić dwa sposoby finansowania: *ex ante* i *ex post*, jak również kombinacje tych dwóch. W przypadku systemu *ex ante* instytucja gwarantująca depozyty kumuluje środki finansowe i dzięki temu ma je w dyspozycji w momencie wystąpienia upadłości. Najważniejsze jest ustalenie docelowego poziomu skumulowanego funduszu – najczęściej w relacji do wartości depozytów objętych gwarancjami – oraz zasad inwestycyjnych. Obserwuje się tendencję do przechodzenia do systemów *ex ante*.

Systemy *ex post* polegają na finansowaniu na żądanie, tj. wtedy, gdy wystąpi upadłość banku bądź banków, a pozostałe płacą stosowne składki. Należy mieć świadomość, że takie rozwiązanie opiera się na założeniu, iż banki, które pozostają na rynku, będą w stanie ponieść koszty związane z wypłatą depozytów. W przypadku nagromadzenia upadłości w sektorze bankowym staje się to niewątpliwie kłopotliwe. Jeżeli problemy finansowe występują w całym sektorze bankowym, powoduje to ich pogłębienie.

Zarówno dla systemów *ex ante*, jak i *ex post* konieczne jest zapewnienie na realizację zadań dodatkowych środków finansowych w postaci wsparcia rządu bądź oprocentowanej pożyczki. W niektórych krajach instytucje gwarancyjne mają dostęp do rynków finansowych, na których mogą pozyskiwać środki. Konieczne jest zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania, niezależnie bowiem od sposobu finansowania żadna instytucja gwarancyjna nie będzie dysponowała wystarczającymi środkami w przypadku wystąpienia kryzysu bankowego.

Rozważenia wymaga również sposób ustalania składek – czy składki jednolite (*flat rate premium*), czy składki uzależnione od poziomu ryzyka podejmowanego przez bank (*risk – based premium*). Coraz więcej krajów przyjmuje rozwiązanie drugie, które pozwala ograniczyć skłonność banków do podejmowania ryzyka. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem takich systemów są jednak skromne. Należy zaznaczyć, że w przypadku krajów, które dopiero wprowadzają systemy gwarantowania depozytów, należałoby wstrzymać się z wprowadzaniem systemu różnicującego stawki. Problemem może być bowiem brak właściwej i akceptowanej metodologii oceny ryzyka.

Uprzywilejowanie deponentów

Uprzywilejowanie deponentów (*depositors preference*) dotyczy miejsca deponentów na liście wierzycieli banku. W niektórych krajach przyjęto, iż deponenti objęci gwarancjami są „wyżej” na liście niż pozostali wierzyciele, w innych zaś są traktowani na równi z wierzycielami nieobjętymi gwarancjami. Określenie uprzywilejowania deponentów wpływa na dyscyplinę rynkową, *moral hazard* i koszty ponoszone przez instytucję gwarantującą depozyty. Stwierdzono, że jeżeli deponenti są uprzywilejowani w stosunku do innych wierzycieli, wtedy ci są bardziej zainteresowani

dyscyplinowaniem banków. Uprzywilejowanie deponentów może jednak osłabić chęć organów nadzorczych do podejmowania działań interwencyjnych w banku przeżywającym kłopoty finansowe (*moral hazard* ze strony nadzorców). Koszty ponoszone przez system gwarantowania depozytów są niższe w przypadku uprzywilejowania deponentów, ponieważ istnieją większe szanse odzyskania środków z masy upadłości.

Dostęp do informacji

Z racji tego, iż niewiele instytucji gwarantujących depozyty sprawuje jednocześnie funkcje nadzorcze, istotne jest zapewnienie im dostępu do informacji nadzorczych i sprawozdań finansowych banków. Efektywność systemu gwarantowania depozytów będzie większa, jeżeli:

- ❖ istnieje wymóg upubliczniania informacji finansowych,
- ❖ instytucja gwarancyjna ma dostęp do aktualnych informacji nadzorczych i sprawozdań finansowych banków.

Zakres niezbędnych informacji zależy od zakresu kompetencji instytucji gwarancyjnej – im większy, tym zakres informacji będących w jej dyspozycji powinien być szerszy. Odpowiedni przepływ informacji między instytucją gwarancyjną a bankami i władzami nadzorczymi powinny zapewniać albo zapisy ustawowe, albo stosowne porozumienia. Istotna jest również dobra wola wszystkich instytucji. Zespół Problemowy stwierdził, iż w wielu krajach kwestia ta wymaga poprawy.

Znajomość systemu gwarantowania przez deponentów

Za istotną sprawę należy uznać znajomość systemu gwarantowania przez deponentów. Odnosi się to głównie do zakresu produktów objętych gwarancjami⁶⁾, co nabiera specjalnego znaczenia na dynamicznie rozwijającym się rynku finansowym. Wiele krajów publikuje obszerne informacje na ten temat. Znajomość zasad gwarantowania depozytów jest szczególnie ważna w przypadku nowo tworzonych systemów. Koszty związane z kampanią informacyjną mogą być znaczne, znajomość systemu gwarancyjnego przez deponentów nie powinna być jednak niedoceniana.

Organizacja i zasoby

W momencie projektowania systemu gwarancyjnego konieczne jest zapewnienie odpowiedniej organizacji i zasobów, umożliwiających działalność operacyjną. Dotyczy to zarówno organów instytucji gwarancyjnej, jak również wykwalifikowanej kadry, nowoczesnej technologii i odpowiednich źródeł finansowania działalności bieżącej. Jeśli chodzi o zasoby ludzkie, to konieczne jest takie skonstruowanie zasad wynagradzania oraz motywacji, aby przyciągnąć i zatrzymać dobrze wykwalifikowaną kadre. Na uwagę zasługuje też kwestia osobistej odpowiedzialności pracowników instytucji gwarancyjnej. Stwierdzono, iż nie powinny występować żadne czynniki, które zniechęcałyby pracowników do podejmowania określonych działań w ramach obowiązków służbowych.

Nowe idee i rozwiązania

W ostatniej części dokumentu zwrócono uwagę na **problem przechodzenia od systemu gwarancji pełnych (*blanket guarantees*) do systemu gwarancji o ograniczonej wysokości**. Najczęściej system pełnych gwarancji wprowadza się w sytuacji kryzysowej, aby podtrzymać zaufanie deponentów do sektora bankowego. Po rozwiązaniu sytuacji kryzysowej utrzymywanie tego typu gwarancji może jednak zachęcać uczestników rynku do podejmowania zbyt wysokiego ryzyka. Tempo przechodzenia do systemu o ograniczonej kwocie gwarancji powinno zależeć od stanu zaawansowania w dochodzeniu do efektywnego systemu gwarantowania depozytów. Kryterium naczelnym powinno być zaufanie publiczne i stabilność systemu finansowego. Zbyt szybkie przejście do ograniczonych kwotowo gwarancji może wywołać niestabilność i odpływ kapitału, co z kolei może wydłużyć proces wychodzenia z kryzysu. Należy także rozstrzygnąć, czy depozyty przyjęte przez bank podczas obowiązywania „nieograniczonych” gwarancji zachowają je czasowo czy też od razu zostaną objęte „nowymi” gwarancjami. Za niezbędną należy uznać odpowiednią kampanię informacyjną, która pozwoli zrozumieć zainteresowanym stronom przyczyny zmiany systemu gwarancji oraz kształt nowego systemu.

W aneksie do opracowania FSF przedstawiono najważniejsze nauki dla systemów gwarantowania depozytów, płynące z ostatnich doświadczeń kryzysowych. Stwierdzono, że:

- ❖ System gwarantowania depozytów nie ma za zadanie rozwiązywania samodzielnie sytuacji kryzysowej. Rozwiązanie sytuacji kryzysowej wymaga szerokiej i skoordynowanej interwencji rządu.
- ❖ Liberalizacja sektora finansowego wymaga jednoczesnego wprowadzenia stosownych zmian w systemie regulacji, nadzoru i gwarantowania depozytów. Jeżeli zmiany te nie zostaną wprowadzone, sytuacja kryzysowa wywoła konieczność wprowadzenia nieograniczonych gwarancji, co zwiększy problem *moral hazard*.
- ❖ Konieczne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów zarówno w przypadku instytucji nadzorczych, jak i gwarancyjnych, aby możliwe było wczesne wykrycie niepokojących tendencji oraz podjęcie szybkich działań naprawczych. Zespół Problemowy stwierdził, iż szybkie wykrycie problemów i podjęcie działań naprawczych może obniżyć koszty gwarantowania depozytów i przyczynić się do podtrzymania stabilności sektora finansowego.
- ❖ Słabość organów nadzoru bankowego, brak wykwalifikowanej kadry, która mogłaby zająć się skomplikowanymi kwestiami, oraz opóźnianie interwencji zwiększają koszty ponoszone przez rząd i instytucje gwarancyjne.
- ❖ Niedostatki w przekazywaniu informacji przez sektor bankowy oraz niedostateczna wymiana informacji między instytucjami nadzorującymi ten sektor podważają zdolność instytucji gwarantującej depozyty do wykonywania powierzonych jej zadań.
- ❖ Role i zadania instytucji nadzorujących sektor bankowy nie zawsze były właściwie definiowane i zbieżne z ustalonymi celami publicznymi. W wielu przypadkach nie określono w sposób przejrzysty zasad postępowania poszczególnych instytucji, co utrudniało rozwiązywanie problemów i ocenę ich działalności. Wskazano na konieczność oceny działalności każdej instytucji nadzorującej sektor bankowy oraz sporządzania przez nią odpowiednich raportów.

Bezpieczny Bank

- ❖ W wielu krajach standardy rachunkowości i audytu albo nie były odpowiednio stosowane, albo nie istniały. Ponadto brakowało przejrzystości oraz zasad ujawniania informacji. Praktyka w zakresie zarządzania ryzykiem bankowym i zarządzania korporacyjnego była niedostateczna, zasady wyceny aktywów zaś nieadekwatne. W związku z tym trudne było wczesne wykrycie problemów i szybka interwencja. Z kolei spowodowało to zwiększenie kosztów ponoszonych przez budżet państwa i instytucje gwarancyjne. Zespół stwierdził, iż kluczowe dla stabilności systemu finansowego są odpowiednie zasady rachunkowości i audytu.
- ❖ W sytuacji kryzysowej nieznajomość przez deponentów systemów gwarantowania depozytów może podważyć ich zaufanie do sektora bankowego. Deponenci powinni być informowani o korzyściach i ograniczeniach systemu gwarancyjnego. Jest to wskazane, aby nie doprowadzić do sytuacji, kiedy deponenci będą sądzić, iż mają większe gwarancje niż rzeczywiście przewidziane w systemie, ponieważ może to obniżyć dyscyplinę rynkową i przyczynić się do wzrostu *moral hazard*.
- ❖ Brak po stronie instytucji nadzorujących zdolności do przystosowywania się do nowych warunków w szybko zmieniającym się sektorze bankowym ogranicza ich możliwości szybkiego rozwiązywania problemów. Brak tej zdolności częściowo wynikał ze słabości systemów informacyjnych oraz niedoboru odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Zespół Problemowy podkreślił więc potrzebę przyciągnięcia i zatrzymania wykwalifikowanej kadry, a za główne zadanie uznał ustanowienie oraz utrzymanie konkurencyjnego systemu wynagradzania.
- ❖ W wielu krajach pracownicy instytucji nadzorujących sektor bankowy byli pociągani do osobistej odpowiedzialności za działania podejmowane w imieniu zatrudniających ich instytucji. Uznano to za poważną wadę, utrudniającą wykonywanie obowiązków służbowych. Zespół Problemowy opowiedział się za wykluczeniem osobistej odpowiedzialności, którą zapewniono w niektórych krajach.
- ❖ Regulacje prawne były nieodpowiednie z punktu widzenia nadzoru bankowego i instytucji gwarancyjnych, szczególnie w odniesieniu do przeprowadzania procesów likwidacji bądź upadłości banków.
- ❖ Nie podejmowano intensywnych działań w celu ograniczenia *moral hazard* i wzrostu dyscypliny rynkowej. Jako przykład takich działań można podać wprowadzenie osobistej odpowiedzialności menedżerów banku w celu promowania dobrej praktyki w zakresie zarządzania korporacyjnego. Także efektywna i szybka interwencja w bankach oraz szukanie rozwiązania o możliwie najniższym koszcie powinny temu sprzyjać.

Obecnie prowadzone są dalsze badania nad systemami gwarantowania depozytów, a ostateczny raport zawierający ich wyniki ma być przedstawiony we wrześniu 2001 roku przez Grupę Roboczą Forum na Rzecz Stabilności Finansowej⁷⁾.

Przypisy

¹⁾ Podstawowe informacje na temat Forum na Rzecz Stabilności Finansowej są zamieszczone na stronie internetowej www.fsforum.org

Nowe idee i rozwiązania

- ²⁾ Na podstawie: *Financial Stability Forum, Working Group on Deposit Insurance*, „Background Paper”, June 2000.
- ³⁾ W aneksie do dokumentu przedstawiono najważniejsze nauki dla systemów gwarantowania depozytów, płynące z ostatnich doświadczeń kryzysowych, które będą zamieszczone na końcu opracowania.
- ⁴⁾ Zacytowany zakres zadań instytucji dążącej do minimalizowania ryzyka jest zbieżny z kompetencjami FDIC (Federal Deposits Ins. Corp.).
- ⁵⁾ Przykładem mogą być stanowe instytucje gwarancyjne dla sektora kas oszczędnościowo-pożyczkowych w USA w okresie kryzysu w latach 80.
- ⁶⁾ Należy to odnosić głównie do tego, jakie rodzaje depozytów i dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez bank są objęte gwarancjami, jak również, czy gwarancje dotyczą wszystkich walut.
- ⁷⁾ W dniach 15–17 września 2000 roku w Budapeszcie odbyło się seminarium poświęcone problemom instytucji gwarantujących depozyty w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w którym brała udział delegacja BFG. Przed seminarium dyskutowano przy „okrągłym stole” o wynikach dotychczasowych prac i dalszych zamierzeniach Grupy Roboczej, również z udziałem delegacji BFG.