

## ZAGRANICZNE SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW – ROZWIĄZANIA ZALECANE I PRAKTYKOWANE

(Niniejszy tekst jest tłumaczeniem wybranych fragmentów następującego opracowania: Gillian G.H. Garcia, *Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices*, IMF Working Paper 1999).

Lata 80. i 90. to okres szybkiego rozwoju systemów gwarantowania depozytów nie tylko w Europie, ale i na świecie. W tym czasie powstało prawie trzy czwarte wszystkich istniejących obecnie systemów, tzn. 50 z 68.

Początki systemów gwarancyjnych sięgają roku 1933, kiedy to w Stanach Zjednoczonych powołano pierwszą instytucję gwarancyjną – Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Dziewięć kolejnych systemów zabezpieczania depozytów powstało po prawie trzydziestoletniej przerwie, m.in. w Norwegii (1961 r.), Niemczech (1966 r.), Kanadzie (1967 r.) i Finlandii (1969 r.). Dalsze siedem systemów utworzono w latach 70. Wyraźne przyspieszenie nastąpiło w latach 80., kiedy to w systemach bankowych wielu krajów nasilały się zjawiska kryzysowe – powstało w tym czasie 19 nowych systemów gwarancyjnych. Stanowiły one ważny element polityki stabilizowania sytuacji w sektorze finansowym danego kraju.

Największe zmiany, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym, dokonały się jednak w ostatniej dekadzie. W latach 90. rozpoczęło swoją działalność na całym świecie 31 nowych instytucji gwarantowania depozytów, z tego dwie trzecie – po roku 1995 (zob. tabela 4). W tym czasie najczęściej systemów pojawiło się w krajach afrykańskich i w Europie. Wszystkie 9 najnowszych systemów europejskich przypadły na kraje przechodzące transformację ustrojową. I tak, po Węgrzech (1993 r.) i Czechach (1994 r.) powstały systemy w Polsce (1995 r.), Bułgarii (1995 r.), na Litwie, w Rumunii, Słowacji i Macedonii (wszystkie – 1996 r.), w Chorwacji (1997 r.), na Łotwie i Ukrainie (oba w 1998 r.).

Ostatnie dziesięć lat to również czas zmian zasad funkcjonowania wielu utworzonych wcześniej systemów. W 18 krajach udoskonalono je, korzystając z własnych wieloletnich doświadczeń. W krajach Unii Europejskiej i aspirujących do członkostwa systemy gwarancyjne poddano rewizji pod kątem ich zbieżności

z wymogami Dyrektywy 94/19/EEC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 roku w sprawie systemów gwarantowania wkładów.

Tabela 1. Formalne (ustawowe) systemy gwarantowania depozytów na świecie

Afryka	Azja	Europa		Bliski Wschód	Ameryka Płn. i Płd.
Państwo – rok powstania systemu gwarantowania depozytów					
1	2	3	4	5	6
Czad – 1999	Bangladesz – 1984	Austria – 1979	Luksemburg – 1989	Bahrajn – 1993	Argentyna – 1971
Gabon – 1999	Filipiny – 1963	Belgia – 1974	Łotwa – 1998	Liban – 1967	Brazylia – 1995
Gwinea Równikowa – 1999	Indie – 1961	Bułgaria – 1995	Macedonia – 1996	Oman – 1995	Chile – 1986
Kamerun – 1999	Japonia – 1971	Chorwacja – 1997	Niemcy – 1966		Ekwador – 1999
Kenia – 1985	Korea – 1996	Czechy – 1994	Norwegia – 1961		Jamajka – 1998
Kongo – 1999	Mikronezja – 1963	Dania – 1988	Polska – 1995		Kanada – 1967
Nigeria – 1988	Sri Lanka – 1987	Estonia – 1998	Portugalia – 1992		Kolumbia – 1985
Republika Afryki Środkowej – 1999	Tajwan - Prowincja Chin – 1985	Finlandia – 1969	Republika Słowacka – 1996		Meksyk – 1986
Tanzania – 1994	Wyspy Marshalla – 1975	Francja – 1980	Rumunia – 1996		Peru – 1992
Uganda – 1994	Gibraltar – 1998	Szwajcaria – 1984		Republika Dominikany – 1962	
		Grecja – 1993	Szwecja – 1996		Salwador – 1999
		Hiszpania – 1977	Turcja – 1983		Stany Zjednoczone – 1933

## Bezpieczny Bank

1	2	3	4	5	6
		Holandia – 1979	Ukraina – 1998		Trynidad i Tobago – 1986
		Irlandia – 1989	Węgry – 1993		Wenezuela – 1985
		Islandia – 1985	Wielka Brytania – 1982		
		Litwa – 1996	Włochy – 1987		
10	9	32		3	14

### ZAŁECANE PRZEZ MIĘDZYNARODOWY FUNDUSZ WALUTOWY ROZWIĄZANIA DLA SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Celem systemu gwarantowania depozytów jest umacnianie zaufania depozytów do systemu bankowego i ochrona ich interesów, a w efekcie wspomaganie polityki stabilizowania systemu finansowego kraju.

Kilkudziesięcioletnie doświadczenie światowych systemów gwarancyjnych pozwala wskazać rozwiązania sprzyjające realizacji tak określonych celów. Od wielu lat badaniami nad funkcjonującymi systemami gwarancyjnymi zajmuje się Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Korzystając z tego, że jest to organizacja o światowym zasięgu (obecnie liczy ona 182 członków), pracownicy MFW dokonali przeglądu formalnych systemów gwarancyjnych w 68 krajach. Uzyskane dane o rzeczywistych systemach porównali z opracowanym w MFW zestawem rozwiązań uznanych przez nich za najlepsze i jako takie zalecanych krajom członkowskim. Zestaw zalecanych przez MFW sposobów postępowania ze wskazaniem możliwych zagrożeń wynikających z ich niespełnienia zawiera tabela 2. W jakim stopniu systemy rzeczywiste wykazują zbieżność z propozycjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego spróbujemy ocenić w dalszej części opracowania.

Tabela 2. Zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Rozwiązania zalecane	Odstępstwa od rozwiązań zalecanych	Praktyczne problemy do rozwiązania
1	2	3
1. Wyraźnie zdefiniować system gwarantowania depozytów w prawie i regulacji.	System jest nieformalny i niejasny.	W jaki sposób poprawić prawo i przepisy, aby uzyskać przejrzystość i jasność?

## Z doświadczeń zagranicznych

1	2	3
2. Wyposażyć nadzór bankowy w system szybkich działań naprawczych.	Nadzór bankowy nie podejmuje wcale działań naprawczych lub są one spóźnione.	Czy działania naprawcze powinny być nakazane ustawą czy dowolne (dyskrecjonalne)?
3. Zapewnić szybką likwidację niewypłacalnych instytucji kredytowych przez nadzór bankowy.	Pobłażliwość: banki, które powinny być zlikwidowane nadal działają.	Sposoby zamykania niewypłacalnych instytucji kredytowych i znaczenie takich działań. Czy instytucja gwarantowania depozytów powinna być w to zaangażowana?
4. Ustalić niskie gwarancje.	Wysokie, a nawet pełne gwarancje.	Jakie instytucje powinny być włączone do systemu gwarantowania depozytów i jakie depozyty powinny być gwarantowane? Jaki jest właściwy poziom gwarancji? Czy powinna występować koasekuracja (podział ryzyka między ubezpieczyciela i ubezpieczonego)?
5. Nakazać obowiązkową przynależność do systemu gwarantowania.	Przynależność jest dobrowolna.	W jaki sposób uniknąć problemu selekcji negatywnej polegającej na wycofywaniu się z systemu banków najlepszych?
6. Wypłacać depozyty szybko.	Opóźnienia w wypłatach.	W jaki sposób zapewnić szybkość wypłat?
7. W celu uniknięcia niewypłacalności systemu zapewnić odpowiednie źródła jego finansowania.	System jest niedofinansowany lub niewypłacalny.	Czy wybrać system z utworzonym ex ante funduszem ochrony środków gwarantowanych czy system typu ex post? Jaki jest właściwy poziom składek i gromadzonych funduszy? Czy powinno być dodatkowe finansowanie ze strony rządu?
8. Składki uzależnić od ryzyka.	Jednakowa wysokość składek.	W jaki sposób uzależnić składki od ryzyka?
9. Zapewnić właściwą informację.	Zła informacja.	Jakich danych potrzebują nadzorujący?

## Bezpieczny Bank

1	2	3
10. Ujawniać odpowiednie dane.	Niewiele danych lub mylące dane.	Co powinno być ujawnione i kiedy?
11. Zapewnić instytucji gwarantowania depozytów niezależność i zagwarantować jej odpowiedzialność wobec deponentów.	Interwencje polityczne i brak odpowiedzialności wobec deponentów.	Zaprojektować instytucję gwarantowania depozytów i jej zarząd tak, aby unikać interwencji politycznych, ale jednocześnie sprzyjać jej odpowiedzialności wobec deponentów.
12. Zezwolić bankowcom na udział w organach doradczych, ale nie w zarządzie instytucji gwarancyjnej.	Bankowcy w kierownictwie.	W jaki sposób uniknąć konfliktu interesów?
13. Zapewnić ściśle powiązania między pożyczkodawcą ostatniej instancji i nadzorem bankowym.	Słabość powiązań.	Słaba polityka pożyczkodawcy ostatniej instancji, która zwiększa koszty systemu gwarantowania; wzajemna wymiana informacji.
14. Wprowadzać formalny system gwarantowania depozytów z ograniczonymi gwarancjami wtedy, gdy system bankowy jest zdrowy.	Wprowadzanie systemu gwarancyjnego, gdy system bankowy jest słaby i ustalanie wysokich gwarancji z obawy przed runem na banki.	W jaki sposób rozwiązać problemy systemu bankowego, aby móc rozpocząć wprowadzanie formalnego systemu gwarantowania depozytów?

Celem zalecanych przez MFV sposobów działania opisanych w postaci 14 punktów pierwszej kolumny tabeli 2 było wskazanie takich rozwiązań, które w sposób spójny motywują wszystkie strony systemu gwarantowania depozytów, tzn. deponenta, instytucję kredytową i instytucję gwarantowania, do zachowań sprzyjających utrzymywaniu sektora bankowego w dobrej kondycji.

Pierwszym wymienionym tu warunkiem jest wyraźne i jasne określenie systemu gwarantowania wkładów w przepisach prawnych. Przepisy i regulacje prawne powinny być udostępniane deponentom w zrozumiałej dla nich formie, tak aby w razie konieczności mogli podjąć działania w obronie swoich interesów. Warunek ten jest zbieżny z wymogami dyrektywy Unii Europejskiej 94/19/EEC (artykuł 3 i 9) w zakresie dostępu deponenta do informacji.

Wzmocnieniu przejrzystości systemu gwarantowania depozytów służą odpowiednio szybkie reakcje powołanych do tego władz, polegające na narzuceniu dyscypliny bankowi o pogarszającej się sytuacji finansowej w celu poprawy jego kondycji. Jeżeli pomimo naprawczych działań nadzoru bankowego sytuacja

## Z doświadczeń zagranicznych

danego banku w dalszym ciągu się pogorsza, odpowiednie władze – zanim bank stanie się niewypłacalny – powinny zamknąć go, połączyć z innym lub w inny sposób rozwiązać powstały problem. Szybkość działań ma tu ogromne znaczenie, ponieważ zmniejsza prawdopodobieństwo, że bankrutujący bank – w celu odzyskania wypłacalności – zaangażuje się w ryzykowne i potencjalnie kosztowne przedsięwzięcia. Skuteczność decyzji i działań władz nadzoru w dużej mierze zależy od tego, czy posiadane przez nie informacje dają podstawę do właściwej oceny rzeczywistej sytuacji finansowej banku. Dane nie naruszające tajemnicy bankowej powinny być podawane do publicznej wiadomości w celu wzmocnienia dyscypliny rynkowej.

Stabilizowaniu systemu bankowego sprzyja przyjęcie zasady obligatoryjnej przynależności do systemu gwarancyjnego, ustalenie gwarancji na niskim poziomie (co powstrzymuje hazard moralny deponentów) i uzależnienie składek od ryzyka związanego z działalnością poszczególnych banków. Celem powiązania wysokości składek wnoszonych do systemu przez jego członków jest ograniczenie dotowania instytucji słabszych przez silniejsze. Wysokość płaconych składek zależy bowiem odwrotnie proporcjonalnie od ryzyka, jakie działalność danej instytucji kredytowej stwarza dla utraty środków z systemu gwarantowania. Realizacja tej prostej, wydawałoby się, idei stwarza jednak poważne problemy.

Rozwiązania przyjmowane w ramach systemu gwarantowania depozytów muszą wzbudzać zaufanie deponentów do systemu i przekonanie, że należne im kwoty zostaną wypłacone szybko i w przewidzianej przepisami wysokości. Z tego punktu widzenia szczególnej wagi nabiera wypracowanie administracyjnych sposobów szybkich i efektywnych wypłat oraz zapewnienie odpowiednich źródeł finansowania systemu.

Instytucja gwarancyjna nie powinna ulegać wpływom i interwencjom politycznym. Dobrym posunięciem jest oddzielenie jej od instytucji pełniącej funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (banku centralnego) i nadzoru bankowego, zwłaszcza że ich role są różne. Niezbędna jest jednak wymiana informacji między nimi i koordynacja działań. W obronie interesów ogółu deponentów niewskazane jest dopuszczanie aktualnie zatrudnionych bankowców do podejmowania decyzji w sprawie gwarancji, chociaż mogą oni uczestniczyć w pracach organów doradczych. Jest to zasada ogólna, od której zdarzają się wyjątki: w Argentynie i Peru bankowcy zasiadają w zarządach instytucji gwarancyjnych, a mimo to ich systemy gwarantowania depozytów działają skutecznie.

Ostatnie z zaleceń MFV określa właściwy moment, w którym system opisany w tabeli 2 można wprowadzać: nie może to być sytuacja, w której oznaki nadciągającego kryzysu są wyraźne lub kryzys ten już trwa.

### PROBLEMY DO ROZWIĄZANIA – JAK SOBIE Z NIMI RADZA WSPÓŁCZESNE SYSTEMY GWARANCYJNE

Lista zalecanych przez MFV rozwiązań rodzi wiele pytań: w jaki sposób praktycznie je zrealizować lub przynajmniej zbliżyć się do nich? Przegląd stosowania

wanych obecnie na świecie systemów gwarancyjnych daje podstawy do sformułowania przynajmniej części odpowiedzi na te pytania.

### **Warunki przynależności do systemu**

Depozyty zabezpiecza się gwarancjami, ponieważ instytucje, które je przyjmują, są w szczególny sposób narażone na brak płynności i niewypłacalność. W związku z tym należałoby włączyć do systemu wszystkie instytucje przyjmujące depozyty. Stanowisko to jest zbieżne z treścią artykułu 3 wspomnianej dyrektywy Unii Europejskiej: „żadna instytucja kredytowa upoważniona do prowadzenia działalności w danym kraju członkowskim (...) nie może przyjmować wkładów, jeżeli nie jest członkiem takiego systemu”. Ponieważ jednak formalny system gwarancyjny nastawiony jest na ochronę drobnych deponentów (gospodarstw domowych), to nie są dobrymi kandydatami na członków takiego systemu instytucje, które przyjmują jedynie duże depozyty od doświadczonych deponentów i dokonują dużych inwestycji, tzn. banki inwestycyjne, akceptacyjne i hurtowe spółki finansowe. Natomiast do systemu gwarantowania należałoby włączyć kasy oszczędnościowe i banki spółdzielcze, detaliczne spółki finansowe i spółdzielnie kredytowe.

Przed przystąpieniem do realizacji powyższych zasad, warto zwrócić uwagę na dwa praktyczne problemy. Przynależność do systemu powinna być przewidziana tylko dla tych grup instytucji kredytowych, które są dobrze regulowane i nadzorowane. Depozyty składane w innych instytucjach nie powinny być objęte gwarancjami. W praktyce często warunek ten nie jest spełniony. Wtedy najpierw należałoby usunąć niedociągnięcia w regulacji lub nadzorze, a dopiero potem objąć ochroną daną instytucję. Po drugie, w pewnych krajach z działalnością niektórych instytucji depozytowych, jak na przykład spółki finansowe, łączy się większe ryzyko niż z bankami komercyjnymi. Mogą one podlegać innemu prawu i przepisom lub mniej skutecznemu systemowi nadzoru. W tej sytuacji rozwiązaniem może być stworzenie odrębnego systemu gwarantowania, być może z inną strukturą składek. Kilka krajów, m.in. Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Norwegia, Hiszpania i Stany Zjednoczone, zastosowało różne systemy dla różnych grup instytucji.

Jak wynika z tabeli 4, w ciągu ostatnich pięciu lat na świecie liczba obowiązkowych systemów gwarancyjnych wzrosła ponad dwukrotnie: z 26 do 55.

Liczba systemów gwarancyjnych, do których przynależność jest dobrowolna, wynosi 14. W Europie taki system przyjęły tylko 3 kraje – Niemcy, Szwajcaria i Macedonia, w Afryce – 6, w Azji – 4 i w Ameryce Łacińskiej – Republika Dominikany.

### **Utrzymywać fundusz *ex ante* czy nakładać opłaty *ex post*?**

Systemy gwarantowania depozytów zasilane są w środki potrzebne do wypełniania ich ustawowych funkcji przez instytucje członkowskie, które uisz-

czają odpowiednio wyliczone składki (wyjątek stanowi tu system chilijski finansowany w całości przez rząd). Generalnie istnieją dwa sposoby pobierania opłat na fundusz gwarancyjny: *ex ante*, tzn. zanim pojawi się konieczność dokonania wypłat deponentom upadłego banku, oraz *ex post*. Systemy z funduszem (wcześniej utworzonym, czyli *ex ante*) mają silniejsze umocowanie w prawie i na ogół powodują mniej niepewności i obaw niż systemy *ex post*, czy potrzebne środki zostaną zmobilizowane na czas i w wystarczającej ilości. Fundusze *ex ante* ułatwiają instytucji gwarantowania realizację szybkich wypłat dla deponentów. Natomiast systemy z funduszem *ex post* nie mają wyraźnie określonego zakresu odpowiedzialności dotyczącej udziału w kosztach wypłat dla deponentów, a rząd w sposób nieograniczony finansuje zaległe płatności. Systemy *ex post* często administrowane są przez samych ich członków, z tego powodu z trudnością uzyskują informacje od nadzoru bankowego i z banku centralnego.

Zgodnie z zaleceniami MFW w większości powstałych ostatnio systemów utworzono fundusze *ex ante*. Dane w tabeli 4 wskazują, że w 1995 roku systemy z funduszem *ex ante* stanowiły 72% ogólnej liczby systemów na świecie. Cztery lata później takie rozwiązanie przyjęto w 85% przypadków. W Europie systemy z funduszem stanowiły w 1999 r. trzy czwarte ogółu systemów, w 1995 r. – nieco ponad połowę.

Obecnie jest 9 krajów, w których systemy gwarancyjne zaopatrywane są w środki dopiero po upadku któregoś z banków członkowskich. Są to m.in.: Austria, Francja, Holandia, Szwajcaria, Wielka Brytania i Włochy.

### **Zakres i poziom gwarancji**

Prawie wszystkie kraje na świecie – poza Filipinami i Republiką Dominikany – przyjęły system chroniący deponenta, a nie depozyt. Oznacza to, że gwarancjami jest objęta suma środków zgromadzonych przez deponenta na wszystkich rachunkach imiennych w danym banku. Na Filipinach i w Republice Dominikany zabezpiecza się każdy rachunek oddzielnie, nawet gdy deponent posiada ich kilka w jednym banku. W Chile natomiast gwarancje odnoszone są do wszystkich rachunków posiadanych przez deponenta w całym systemie bankowym.

W 1999 r. tylko 11 krajów na świecie stosowało zasadę zabezpieczania gwarancjami wszystkich rodzajów wkładów zgromadzonych w instytucjach kredytowych, będących członkami systemów gwarancyjnych (zob. tabela 4). W tym czasie 36 krajów spośród 68 wykazanych w opracowaniu MFW gwarantowało większość rodzajów depozytów. W ostatnim pięcioleciu wyraźnie wzrosła liczba systemów, w których gwarancjami nie są objęte lokaty międzybankowe: w 1995 było ich 21, w 1999 roku – 45. W Europie był to efekt dostosowywania rozwiązań krajowych do wymogów prawa unijnego.

W latach 1995–1999 2,5-krotnie (z 6 do 16) wzrosła na świecie liczba systemów, które gwarantują wyłącznie depozyty należące do mniej doświadczonych deponentów, czyli gospodarstw domowych (osób fizycznych). Nadal jednak tego typu rozwiązanie przyjęto jedynie w co czwartym systemie na świecie.

## Bezpieczny Bank

W Europie w ostatnich latach zastosowano je m.in. w Austrii (depozyty osób fizycznych chronione są w 100%, inne w 90%), Bułgarii, Chorwacji, Holandii, na Litwie, Łotwie, w Macedonii, Republice Słowacji, Rumunii, Szwajcarii, Turcji i Ukrainie.

W 16 z 68 formalnych systemów gwarancyjnych na świecie (m.in. w Polsce) przyjęto zasadę koasekuracji, tzn. podziału ryzyka w ustalonych proporcjach pomiędzy deponenta i instytucję gwarancyjną. Na ogół jest tak, że powyżej pewnej przyjętej kwoty depozyty gwarantowane są w 90%. W nielicznych krajach (Kolumbia, Macedonia, Oman) depozyty chronione są w 75%. Ochronie interesów drobnych deponentów służy zasada zabezpieczania bardzo małych wkładów w całości i koasekuracja powyżej tego poziomu. Koasekuracja z jednej strony sprzyja ograniczaniu zjawiska hazardu moralnego wśród deponentów, z drugiej zaś osłabia motywację drobnych deponentów do dokonywania runu na bank.

W wielu krajach przeżywających kryzysy finansowe wprowadzono pełne gwarancje z zamiarem zastąpienia ich gwarancjami ograniczonymi, gdy tylko system bankowy zostanie uzdrowiony. Kolumbia, Ekwador, Indonezja, Japonia, Korea, Kuwejt, Malezja, Meksyk, Tajlandia i Turcja oferują obecnie pełne gwarancje dla wszystkich rodzajów depozytów, a także innych pasywów. Chile w celu ochrony systemu płatności zabezpiecza w całości depozyty na żądanie, ale dla innych typów rachunków stosuje gwarancje ograniczone. Kolumbia i Ekwador planują ograniczyć gwarancje w 2001 r., a Meksyk w 2005 r.

Przy ustalaniu poziomu gwarancji Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaleca uwzględnienie kilku czynników. Po pierwsze, wielkość produktu krajowego brutto (PKB) na głowę w danym kraju. Dla uniknięcia hazardu moralnego wskazane jest przyjęcie poziomu kwoty gwarantowanej jako jedno- lub dwukrotność wielkości PKB per capita. Po drugie, należy wziąć pod uwagę rozkład depozytów w zależności od ich wielkości. Górna granica środków gwarantowanych powinna objąć relatywnie duży odsetek rachunków, ale znacznie mniejszy odsetek całkowitej wartości depozytów zgromadzonych w systemie bankowym. Z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że w większości krajów gwarancje obejmują 90 lub więcej procent liczby rachunków, ale tylko 40% wartości wszystkich depozytów.

Pierwotnie ustalona wysokość gwarancji może być podnoszona w miarę wzrostu produktu krajowego brutto czy inflacji. Jeżeli początkowo ustalono bardzo niski poziom gwarancji, bo system potrzebował czasu na stworzenie funduszu, to wraz z rozwojem systemu i udoskonalaniem sposobów jego finansowania można również podnieść wysokość gwarancji. Dostosowanie gwarancji do warunków makroekonomicznych lub systemowych może odbywać się albo poprzez indeksowanie (tak np. dzieje się w Rumunii i Meksyku, gdzie kwoty gwarantowane są co roku indeksowane wskaźnikiem inflacji), albo poprzez ich zmianę (najlepiej jednak rzadko). Indeksowanie wysokości gwarancji ma zarówno wady, jak i zalety. Zaletą jest to, że unika się w ten sposób przyjęcia na początku nadmiernie wysokich kwot, wadą – trudność śledzenia ich ciągłych zmian.

## Z doświadczeń zagranicznych

Tabela 3. Proporcje kwoty gwarantowanej do PKB na głowę w krajach europejskich i na świecie

Kraj	Wysokość gwarancji w USD (wg kursu z końca czerwca 1998 r.)	PKB na głowę w USD (dane za 1998 r., <i>World Economic Outlook</i> )	Wskaźnik gwarancji (kol. 2 : kol. 3)
1	2	3	4
Austria	24 075	26 246	0,9
Belgia	16 439	24 947	0,7
Bułgaria	1 784	1 401	1,3
Chorwacja	15 300	4 688	3,3
Czechy	11 756	5 174	2,3
Dania	21 918	33 307	0,7
Estonia	1 383	3 450	0,4
Finlandia	29 435	24 404	1,2
Francja	65 387	24 700	2,6
Grecja	21 918	11 501	1,9
Hiszpania	16 439	14 241	1,2
Holandia	21 918	24 143	0,9
Irlandia	16 439	21 788	0,8
Islandia	21 918	29 228	0,7
Litwa	6 250	2 844	2,2
Luksemburg	16 439	39 233	0,4
Łotwa	830	2 456	0,3
Macedonia	183	1 480	0,1
Niemcy	21 918	26 161	0,8
Norwegia	260 800	32 986	7,9
Polska	5 480	3 896	1,4
Portugalia	16 439	11 565	1,4
Republika Słowacji	7 900	3 843	2,1
Rumunia	3 600	1 848	1,9
Szwajcaria	19 700	36 840	0,5
Szwecja	31 412	25 743	1,2

## Bezpieczny Bank

1	2	3	4
Ukraina	250	837	0,3
Węgry	4 564	4 631	1,0
Wielka Brytania	33 333	23 598	1,4
Włochy	125 000	20 633	6,1
Średnio dla ŚWIATA			3,0
Średnio dla AFRYKI			6,2
Średnio dla AZJI			4,0
Średnio dla EUROPY			1,6
Średnio dla BLISKIEGO WSCHODU			3,4
Średnio dla OBU AMERYK			3,2

Jak wynika z tabeli 3, średnio na świecie kwota gwarancji trzykrotnie przekracza poziom produktu krajowego brutto per capita, ale w krajach afrykańskich i azjatyckich wskaźnik gwarancji jest znacznie wyższy: odpowiednio 6,2 i 4,0. Najbliżej zasady propagowanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy są systemy gwarancyjne krajów europejskich, z wyjątkiem Norwegii (7,9) i Włoch (6,1), gdzie wskaźnik gwarancji jest znacznie wyższy, oraz Lotwy (0,3), Macedonii (0,1) i Ukrainy (0,3), gdzie jest on najniższy. Dla Polski wielkość ta w 1998 r. wynosiła 1,4.

Poza Europą, głównie w Afryce, istnieje odwrotna zależność między wysokością gwarancji a wielkością PKB na głowę: kraje biedniejsze na ogół oferują relatywnie wyższe gwarancje w stosunku do dochodu niż kraje zamożne.

### Składki ważone ryzykiem

Uwzględnienie ryzyka związanego z działalnością banków w wysokości płaconych przez nie składek na system gwarantowania nie jest sprawą prostą. Po pierwsze, prawidłowe przewidywanie stopnia ryzyka, jakim obciążony jest dany bank, jest dość rzadkie. Wyznaczone przez instytucję gwarantowania depozytów składki uzależnione od ryzyka muszą być oparte na obiektywnych kryteriach w celu stworzenia bankom szansy na formalne zakwestionowanie ich wysokości.

W kalkulacji ryzyka stosuje się współczynnik wypłacalności i ocenę ratingową danego banku. Jednak współczynnik wypłacalności, nawet przy założeniu,

## Z doświadczeń zagranicznych

że wyznaczony jest poprawnie, z pewnym opóźnieniem opisuje kondycję banku. Poza tym podlega manipulacjom poprzez przyjęty system klasyfikacji należności i rezerw na ryzyko.

Po drugie, oprócz sposobu określania wysokości składek niezwykle istotny jest moment i tryb ich wprowadzania. Niewłaściwe jest wprowadzanie takiego systemu składek w warunkach niestabilnego i słabego systemu bankowego. Zakładając, że składki rzeczywiście precyzyjnie odzwierciedlałyby ryzyko, jakim obciążona jest działalność poszczególnych banków, mogłyby w tej sytuacji stanowić zbyt duże obciążenie dla banków już słabych. Można wtedy co najwyżej z pewnym wyprzedzeniem ogłosić zamiary co do wysokości składek powiązanych z ryzykiem, a następnie ustalić plan kolejnych etapów rozszerzania skali składek. Banki zyskają w ten sposób czas na przeprowadzenie zmian poprawiających ich kondycję, ograniczenie własnego ryzyka czy skorzystanie z pomocy, jaką mogą otrzymać od silniejszych partnerów.

Pomimo praktycznych trudności związanych z właściwym pomiarem ryzyka, prawie w co trzecim z obowiązkowych systemów gwarancyjnych uzależniono wysokość płaconych przez banki składek od ryzyka związanego z ich działalnością. Jako podstawę wyznaczenia składki przyjęto wielkość gwarantowanych depozytów lub depozytów ogółem. Taki sposób określania składek wybrało 21 krajów na 68, m.in. są to: Bułgaria, Finlandia, Macedonia, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Turcja, Węgry, Włochy. Finansowanie systemu gwarantowania depozytów w Stanach Zjednoczonych również opiera się na składkach zależnych od ryzyka. Kanada i Kolumbia są w trakcie przygotowań do wprowadzenia takiego rozwiązania w najbliższym czasie.

Większość systemów bazujących na składkach ustalanych według ryzyka pojawiła się dopiero w ostatnim pięcioleciu. Z zestawień statystycznych w tabeli 4 wynika, że jeszcze w 1995 r. było ich zaledwie 4 (2 w Azji i 2 w Ameryce Płn. i Płd.), w 1999 r. – już 21. Najniższą składkę roczną przyjęły systemy w Finlandii (od 0,05% do 0,3% gwarantowanych depozytów) i Portugalii (od 0,08% do 0,12%), najwyższą system w Macedonii (od 1% do 5%). W pozostałych systemach wielkość ta wahała się w granicach od 0,27% (np. Stany Zjednoczone) do 0,5% (Bułgaria, Szwecja).

Alternatywą dla opisywanego rozwiązania może być podejście polegające na ustaleniu jednolitych stawek dla banków w zależności nie od wielkości depozytów, a od aktywów ważonych ryzykiem w danym banku. W ten sposób banki posiadające mniej ryzykowne aktywa płać mniej na rzecz systemu gwarancyjnego. Podejście to zastosowano w Norwegii oraz w niemieckim systemie dla kas oszczędnościowych i banków spółdzielczych.

### Planowy poziom funduszu

Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaleca, aby instytucja gwarantowania depozytów ustaliła planowy poziom funduszu. Pozwoli jej to osiągnąć i utrzymać finansową płynność. W instytucji nowo powstałej planowa wielkość funduszu

może być ustalona po oszacowaniu jej dochodów i wydatków (w tym wypłat dla deponentów banków, które upadły). Tak określona wielkość funduszu jest podstawą do wyznaczenia niezbędnej wysokości składek. Później zaś pozwala ustalić, czy obniżyć składki, gdy fundusz przekroczył założony poziom, czy podnieść, aby uzupełnić wyczerpane środki. Ustalenie właściwego poziomu funduszu wymaga realistycznej oceny kondycji systemu bankowego, przewidywanej wielkości zapotrzebowania na środki funduszu i jego rozłożenia w czasie oraz zdolności sektora bankowego do wpłacania niezbędnych składek bez szkody dla wypłacalności i płynności funduszu.

Ostatnie badania przeprowadzone przez MFW wskazują, że spośród 36 krajów, które zechciały odpowiedzieć na skierowane do nich pytania, w 17 ustala się planową wielkość funduszu. Większość z nich to systemy europejskie i to zarówno funkcjonujące w krajach Unii Europejskiej (Belgia, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy), jak i w krajach przechodzących transformację ustrojową (Chorwacja, Estonia, Macedonia, Republika Słowacji, Rumunia, Węgry). Planową wielkość funduszu określa się również w Stanach Zjednoczonych. Na ogół pożądaný poziom dla funduszu wyznacza się jako pewien procent gwarantowanych depozytów (tak jest w 12 systemach) lub depozytów ogółem w systemie bankowym (5 systemów). Wielkość ta waha się w granicach od 0,4% ogółu depozytów we Włoszech i 0,5% gwarantowanych depozytów w Belgii do 20% gwarantowanych depozytów w Kenii.

W 1999 r. tylko 3 krajom udało się przybliżyć do planowanej wielkości. Tanzania zgromadziła w postaci funduszu środki odpowiadające 2,7% ogółu depozytów wobec zakładanych 3%, Węgry – 1% gwarantowanych depozytów, a planowano 1,5%, Włochy – 0,4% ogółu depozytów, czyli minimalny zakładany poziom. Natomiast ostatnio w Stanach Zjednoczonych planowy poziom funduszu został przekroczony i stanowił równowartość 1,4% chronionych depozytów, podczas, gdy formalnie wymagany poziom wynosi 1,25%. Z tego powodu najlepsze banki amerykańskie zostały zwolnione z opłat na rzecz systemu gwarancyjnego.

Warto zauważyć, że w 9 z 17 krajów, które wyznaczyły planowy poziom funduszu, nagromadzone fundusze są znacznie poniżej tego poziomu.

### *Finansowanie dodatkowe*

Z zaleceń Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że rządy w sytuacjach tego wymagających powinny udzielać finansowego wsparcia dla systemu gwarantowania depozytów, pod warunkiem że jest on dobrze kierowany. W przypadku nieoczekiwanego zapotrzebowania na środki funduszu wypełnienie zadań przez system gwarantowania może być niewykonalne bez dodatkowego finansowania. Wg MFW dostarczenie niezbędnych środków jest obowiązkiem ministra finansów, a nie banku centralnego. W przypadku gdy minister nie może zdobyć potrzebnych środków wystarczająco szybko, instytucja gwarantowania depozytów może być zmuszona pożyczyć je na rynku lub w banku centralnym, jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Rząd powinien przyznać swoje gwarancje dla

każdej tego typu pożyczki, a na banki objęte systemem gwarantowania depozytów powinien być nałożony obowiązek spłacenia jej w czasie.

Sześćdziesiąt sześć z 68 działających obecnie formalnych systemów gwarancyjnych finansowanych jest ze źródeł prywatnych, a 53 z nich w określonych sytuacjach ma dostęp do środków publicznych, tj. uzyskanych z ministerstwa finansów lub banku centralnego. Systemy gwarancyjne mogą otrzymać pomoc finansową w chwili ich tworzenia: tak stało się na przykład w Stanach Zjednoczonych i Japonii oraz w krajach transformacji ustrojowej (Polska, Estonia, Litwa, Łotwa, Republika Słowacji, Ukraina), gdzie rząd lub bank centralny wniósł kapitał początkowy. Inną dosyć powszechną formą wspierania systemów gwarancyjnych przez rząd (lub bank centralny) jest przejmowanie ciężaru strat poniesionych przez system w czasie kryzysu finansowego. Tak stało się w Stanach Zjednoczonych w czasie kryzysu kas oszczędnościowych Savings&Loans w latach 80., w czasie kryzysu nordyckiego w Finlandii, Szwecji i Norwegii, oraz w latach 90., a także ostatnio na Filipinach. Pomoc rządu czy banku centralnego przyjmuje też formę niskoprocentowanych pożyczek (np. we Włoszech), nie oprocentowanych pożyczek (np. w Holandii i Libanie) czy poręczeń dla pożyczek zaciąganych przez instytucję gwarancyjną na wolnym rynku (np. w Belgii, Danii, Rumunii). W niektórych przypadkach pomoc rządu dla niedofinansowanego systemu gwarancyjnego jest przewidziana w prawie, w innych prawo milczy na ten temat.

### *Formalne relacje między instytucją gwarancyjną a otoczeniem*

Instytucja gwarantowania depozytów powinna być wolna od wpływów politycznych i dominacji sektora bankowego. W opinii ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego właściwe jest oddzielenie administratora systemu gwarantowania depozytów, jakim jest instytucja gwarancyjna, od pożyczkodawcy ostatniej instancji, jakim jest bank centralny, i od władz nadzoru bankowego. Pozwala to uniknąć konfliktu interesów między tymi trzema instytucjami, które pełnią różne funkcje.

Wyznaczenie na gwaranta depozytów odrębnego departamentu w banku centralnym jest w zasadzie dopuszczalne tylko w małych krajach dysponujących ograniczoną liczbą ekspertów finansowych. Wyodrębnienie w banku centralnym departamentu administrującego systemem gwarantowania, który czasami równocześnie pełni funkcję nadzoru, a nawet rozdzielenie tych zadań na dwa różne departamenty rodzi jednak pewne niebezpieczeństwo. Bank centralny może bowiem mieć trudności w rozgraniczeniu zakresu swojej odpowiedzialności jako strażnika polityki pieniężnej i pożyczkodawcy ostatniej instancji od funkcji nadzorczy nad bankami i administratora systemu gwarantowania depozytów. Co więcej, cele wynikające z tych trzech funkcji mogą prowadzić do konfliktów. Pożyczki udzielane bankom przez pożyczkodawcę ostatniej instancji są uprzywilejowane i zabezpieczone aktywami banku. Dlatego istnieje obawa, że będąc pewnym zwrotu swoich pieniędzy, pożyczkodawca ostatniej instancji zbyt łatwo może się decydować na dostarczenie płynnych środków bankowi będącemu

w trudnej sytuacji finansowej. Nadmierna skłonność do zapobiegania upadłości banków za pomocą płynnych środków często prowadzi do dodatkowych strat w systemie gwarantowania depozytów. Z drugiej strony jednak ewentualna niepewność pożyczkodawcy ostatniej instancji co do spłaty przyznanej bankowi kwoty może pozbawić pomocy bank, w stosunku do którego rzeczywiście pomoc ta byłaby uzasadniona. Podobnie też może zaistnieć konflikt między zakresem odpowiedzialności nadzoru a systemu gwarantowania. Zlokalizowanie ich w odrębnych instytucjach ma zatem swoje uzasadnienie.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez pracowników MFW, w 17 z 36 krajów, które udzieliły takich informacji, instytucje gwarantowania depozytów są odrębną, niezależną osobą prawną. Pomimo to w niektórych przypadkach pozostają, formalnie lub w praktyce, pod kontrolą banku centralnego (m.in. Republika Słowacji, Rumunia, Ukraina) lub ministerstwa finansów, czasami również instytucji nadzoru bankowego (Wielka Brytania). Stwierdzono, że w 11 krajach system gwarantowania podlega bankowi centralnemu, w 8 ministerstwu finansów (m.in. Łotwa), a w 5 instytucji nadzoru (m.in. Dania, Francja). W żadnym z tych przypadków instytucji gwarancyjnej nie nadano uprawnień do przyznawania lub odbierania licencji bankowych, pełnienia funkcji nadzoru bankowego czy działania jako pożyczkodawca ostatniej instancji dla bankrutujących banków.

Niezależnie od prawnego statusu instytucji gwarantowania depozytów, zawsze do jej właściwego funkcjonowania potrzebna jest ścisła, oparta na wymianie informacji współpraca z nadzorem bankowym i pożyczkodawcą ostatniej instancji. Wg danych MFW w 20 z 36 krajów istnieje wymiana informacji pomiędzy tymi instytucjami. Nie wiadomo natomiast, na ile jest ona skuteczna, np. 2 z badanych krajów (Francja i Macedonia) stwierdziły, że wymiana jest trudna.

Tabela 4. Charakterystyka formalnych systemów gwarantowania depozytów według kontynentów

	Liczba formalnych systemów		Obowiązkowe systemy		Z funduszem ex ante		Administracja				Gwarancje				Składki wazone ryzykiem	
							Prywatna		Rządowa		Wspólna		Tylko dla gosp.dom.			
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Afryka	4	4	4	4	1	4	3	0	6	1	3	2	0	1	0	6
Azja	7	4	4	5	1	0	4	8	2	1	1	5	5	2	4	2
Europa	23	32	11	30	7	10	7	12	5	12	5	11	29	4	1	0
Bliski Wschód	2	3	1	3	1	0	0	1	0	2	0	0	2	1	1	0
Ameryka Pn. i Płd.	11	14	6	13	9	13	6	10	4	2	0	3	2	7	1	4
<b>Ogółem</b>	<b>47</b>	<b>68</b>	<b>26</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>58</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>8</b>	<b>11</b>

	Liczba formalnych systemów		Obowiązkowe systemy		Z funduszem ex ante		Administracja				Gwarancje				Składki wazone ryzykiem	
							Prywatna		Rządowa		Wspólna		Tylko dla gosp.dom.			
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Afryka	9	15	100	40	100	100	0	100	30	0	25	0	75	20	0	10
Azja	15	13	57	56	100	100	14	57	89	29	11	0	71	56	29	44
Europa	49	47	48	94	57	75	30	38	22	38	22	38	48	91	17	3
Bliski Wschód	4	4	50	100	50	67	50	0	33	0	67	0	0	67	50	33
Ameryka Pn. i Płd.	23	21	55	93	82	93	0	14	55	71	36	14	18	50	9	29
<b>Ogółem</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>55</b>	<b>81</b>	<b>72</b>	<b>85</b>	<b>19</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>45</b>	<b>17</b>	<b>16</b>