

Z doświadczeń zagranicznych

Beata Zdanowicz
Bankowy Fundusz Gwarancyjny

POZAEUROPEJSKIE SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW – PORÓWNANIE

W poprzednim numerze „Bezpiecznego Banku” porównanych zostało 28 systemów gwarantowania depozytów działających w Europie. Systemy takie istnieją także w innych regionach świata. Poniższe opracowanie przedstawia cechy charakterystyczne dla 28 pozaeuropejskich krajów: czterech z Afryki, trzynastu z Ameryki, ośmiu z Azji i trzech ze Środkowego Wschodu. Ponadto wiadomo, iż gwarancje depozytów istnieją także w Kuwejcie, Kostaryce i Hondurasie, ale nie zostały one uwzględnione w poniższych porównaniach. W Kuwejcie nie wprowadzono samodzielnego systemu gwarancji, a wszystkie depozyty gwarantowane są przez rząd. W Kostaryce wg 4 art. prawa bankowego banki państwowe mogą liczyć na gwarancje rządowe, a publiczność interpretuje ten fakt jako nieograniczoną ochronę dla tych banków. W Hondurasie wg tamtejszego prawa bankowego miał powstać system gwarancji depozytów, lecz do tej pory żaden konkretny projekt nie został opracowany.

Pierwszy system gwarantowania depozytów na świecie powstał w USA w 1933 roku. Początkowo powołana *Federal Deposit Insurance Corporation* realizowała jedynie plan tymczasowy wprowadzony w celu ustabilizowania gospodarki i przeciwdziałania kryzysowi finansowemu. Następnie jednak nowelizacją ustawy *Banking Act* z 23 sierpnia 1935 wprowadzono system stałego gwarantowania depozytów.

Kolejne systemy gwarantowania powstały dopiero w latach 60. – sześć systemów i dalsze w latach 70. – dwa systemy, w latach 80. – dziewięć systemów i w latach 90. – dziesięć (patrz Tabela 1). Ostatnim powstałym systemem spośród tu analizowanych był system Jamajki, gdzie 31 sierpnia 1998 roku weszła w życie przyjęta w marcu ustawa o wprowadzeniu ochrony depozytów.

Podobnie jak w Europie **podstawową przyczyną** wprowadzania usankcjonowanych rozwiązań z dziedziny gwarantowania depozytów była konieczność ochrony gospodarki przed głębszymi skutkami zaistniałego kryzysu finansowego. Ubezpieczenie deponentów było ważnym elementem stabilizowania sytuacji w se-

ktorze bankowym. Takim motywem kierowano się chociażby w latach 30. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Tabela 1.

Lp.	Państwo	Region	Data utworzenia	System
1	Kenia	Afryka	1985	obowiązkowy
2	Nigeria	Afryka	1988	obowiązkowy
3	Tanzania	Afryka	1995	obowiązkowy
4	Uganda	Afryka	1994	obowiązkowy
5	Argentyna	Ameryka	1995	obowiązkowy
6	Brazylia	Ameryka	1995	obowiązkowy
7	Chile	Ameryka	1986	obowiązkowy
8	Dominikana	Ameryka	1962	dobrowolny
9	Jamajka	Ameryka	1998	obowiązkowy
10	Kanada	Ameryka	1967	obowiązkowy
11	Kolumbia	Ameryka	1985	obowiązkowy
12	Meksyk	Ameryka	1986	obowiązkowy
13	Peru	Ameryka	1992	obowiązkowy
14	Salwador	Ameryka	1991	bd
15	Trynidad i Tobago	Ameryka	1986	obowiązkowy
16	USA	Ameryka	1933	obowiązkowy
17	Wenezuela	Ameryka	1985	obowiązkowy
18	Bangladesz	Azja	1984	obowiązkowy
19	Filipiny	Azja	1963	obowiązkowy
20	Indie	Azja	1961	obowiązkowy
21	Japonia	Azja	1971	obowiązkowy
22	Korea	Azja	1996	obowiązkowy
23	Mikronezja	Azja	1963	dobrowolny
24	Tajwan	Azja	1985	dobrowolny
25	Wyspy Marshalla	Azja	1975	dobrowolny
26	Bahrajn	Środkowy Wschód	1993	obowiązkowy
27	Liban	Środkowy Wschód	1967	obowiązkowy
28	Oman	Środkowy Wschód	1995	obowiązkowy

Zasada obligatoryjności systemu gwarantowania dla wszystkich działających w danym kraju banków jest powszechna także poza granicami Europy. Spośród 28 analizowanych systemów są one dobrowolne jedynie w Dominikanie, Mikronezji, na Wyspach Marshalla i w Tajwanie (patrz Tabela 1). W tym ostatnim kraju system podlega obecnie pewnym zmianom, na skutek których stanie się on zapewne wkrótce systemem obowiązkowym.

Bardzo istotnym wyróżnikiem funkcjonujących systemów jest **skala oferowanych przez nie gwarancji** (patrz Tabela 2). Pełne gwarancje oferują dziś Meksyk, Japonia i Korea, a także sześć innych krajów świata: Rosja, Turcja, Indonezja, Kuwejt, Malezja i Tajlandia. Są to kraje, które po wybuchu kryzysu finansowego o znaczących skutkach dla całości systemu postanowiły wprowadzić państwowe nieograniczone gwarancje dla deponentów krajowych. W ten sposób stabilizowały zachowania publiczności oraz przywracały zaufanie do sektora banków krajowych. W krajach tych zakładany jest przy tym powrót do limitowania zakresu gwarancji po zakończeniu odbudowy gospodarki. W Japonii, gdzie wcześniej istniały gwarancje w wysokości 71 000 \$, pełne ubezpieczenie będzie stosowane do marca 2001 roku. Podobnie w Korei – początkowe gwarancje do wysokości 14 600 \$ będą przywrócone w 2000 roku. Także w Meksyku opracowany jest plan ograniczenia gwarancji w 2008 roku.

Poza wymienionymi krajami o pełnych gwarancjach, znaczącą skalą ochrony mogą się pochwalić USA, Mikronezja i Wyspy Marshalla – do 100 000 \$, a także Bahrajn. W tym ostatnim jednak stuprocentowe gwarancje sięgają jedynie 5640 \$, powyżej tej kwoty zaś do 10,4 mln \$ występuje już 75-procentowa koasekuracja. Koasekuracja występuje również w Dominikanie, która oferuje gwarancje do 13 000 \$.

Najmniejszą skalą gwarancji spośród omawianych pozaeuropejskich systemów charakteryzują się afrykańskie państwa wg takie jak Tanzania – ubezpieczenie do 377 \$ oraz Nigeria – 588 \$. W tym ostatnim kraju gwarancje liczone nie wg rynkowego, ale na podstawie oficjalnego kursu wynoszą więcej, bo 2435 \$.

W porównaniu do rozwiązań polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego okazuje się, że:

- ❖ więcej niż 8000 euro gwarantuje 13 państw, w tym trzy kraje o pełnych gwarancjach,
- ❖ więcej niż 1000, ale mniej niż 8000 euro gwarantuje 13 państw,
- ❖ mniej niż 1000 euro gwarantują jedynie Nigeria (według kursu rynkowego) i Tanzania.

W omawianych systemach, podobnie jak w Europie, gwarancjami nie są objęte wszystkie rodzaje depozytów. Ogół depozytów chroni zaledwie dzie więć spośród 28 omawianych krajów, w tym przejściowo także Japonia i Korea, gdzie wprowadzono czasowo pełne gwarancje. Piętnaście krajów wyłącza spod ochrony depozyty międzybankowe, dwanaście zaś nie ubezpiecza depozytów w walutach obcych.

Bezpieczny Bank

Warto w tym miejscu podkreślić pewne nietypowe rozwiązania łączące się z zakresem ochrony depozytów stosowane w poszczególnych krajach. I tak na przykład w Chile gwarancje obejmują wkłady terminowe oraz oszczędności gospodarstw domowych do równowartości 3675 \$ na osobę na rok. Dodatkowo jednak bank centralny gwarantuje w całości depozyty na żądanie. W Wenezueli natomiast w 1994 roku zdarzały się wypłaty przewyższające ustalony limit 7309 \$.

Tabela 2.

Lp.	Państwo	Skala gwarancji (w \$)*	Depozyty wyłączone z ochrony		Gwarantowana podstawa	
			w walutach obcych	międzybankowe	depozyt	deponent
1	2	3	4	5	6	7
1	Kenia	1 750				tak
2	Nigeria	588	tak			tak
3	Tanzania	377	tak	tak		tak
4	Uganda	2 310	tak	tak		tak
5	Argentyna	10 000 lub 20 000		tak		tak
6	Brazylia	17 000	tak	tak		tak
7	Chile	3 675		tak		tak
8	Dominikana	13 000		tak	tak	
9	Jamajka	5 512		tak		tak
10	Kanada	40 770	tak			tak
11	Kolumbia	5 500	tak			tak
12	Meksyk	pełne				tak
13	Peru	4 700				tak
14	Salwador	6 282				tak
15	Trynidad i Tobago	7 957				tak
16	USA	100 000				tak
17	Wenezuela	7 309	tak	tak		tak
18	Bangladesz	1 312	tak	tak		tak
19	Filipiny	2 375			tak	

Z doświadczeń zagranicznych

1	2	3	4	5	6	7
20	Indie	2 355		tak		tak
21	Japonia	pełne	tak	tak		tak
22	Korea	pełne	tak	tak		tak
23	Mikronezja	100 000				tak
24	Tajwan	38 500	tak	tak		tak
25	Wyspy Marshalla	100 000				tak
26	Bahrajn	10,4 mln		tak		tak
27	Liban	3 300	tak			tak
28	Oman	52 000		tak		tak

* Niektóre wielkości są podane w pewnym przybliżeniu; skala gwarancji wyrażona jest poprzez jej górny pułap, bez uwzględnienia stopnia koasekuracji.

Tak jak to było w krajach europejskich, tak i w omawianej grupie gwarancje odnoszą się do deponenta, a nie do depozytu (Tabela 2). Jedynie w Dominikanie i na Filipinach limit gwarancyjny dotyczy pojedynczego depozytu.

Systemy gwarantowania depozytów różnią się między sobą sposobem tworzenia funduszu na wypłaty środków gwarantowanych (patrz Tabela 3). W większości systemów podstawą naliczania składki jest wielkość zgromadzonych w banku depozytów ogółem. Tak dzieje się w 17 z omawianych 28 systemów. W pozostałych siedmiu podstawą są depozyty podlegające ubezpieczeniu, w USA zaś depozyty krajowe. Trzy państwa nie stosują takiego odniesienia.

Większość z omawianych państw stosuje system wpłat ex ante, czyli zbiera składki według ściśle określonej stawki opłat przed wystąpieniem jakichkolwiek trudności w sektorze. Wielkość stosowanych stawek opłat waha się od 0,0 do 2,0% wielkość bazowej (patrz Tabela 3), którą – jak wspomniano wyżej – jest w większości państw suma depozytów ogółem lub suma depozytów ubezpieczonych.

Wiele państw zastrzega sobie przy tym możliwość podwyższenia w określonych okolicznościach stawki opłat. Dzieje się tak w Kanadzie, Meksyku, Japonii. W niektórych krajach stawki są różnicowane przy uwzględnieniu stopnia ryzyka związanego z prowadzoną przez bank działalnością. W Argentynie stawki ustalane wg wag ryzyka wahają się od 0,03 do 0,6% depozytów ogółem. W Peru banki płacą 0,65% sumy ubezpieczonych depozytów, a ponadto 0,2% za każdą wyższą kategorię ryzyka. Maksymalnie stawka wynosi tu 1,45% wielkości ubezpieczonych depozytów. W Mikronezji i na Wyspach Marshalla stawki ustalane według ryzyka wahają się od 0,0 do 0,27% depozytów ogółem. Najbardziej zaawansowany system ustalania stawek z uwzględnieniem ryzyka działalności banku mają Stany Zjednoczone. Tutaj stawki ustalane są według kategorii kapitałowych. Słabsze kapitałowo banki muszą płacić wyższe stawki opłat. Stosowana przy tym klasyfikacja kapitałowa dzieli banki na wysoko-

Bezpieczny Bank

kapitałowe, prawidłowo dokapitalizowane, niedokapitalizowane oraz niedokapitalizowane w stanie krytycznym.

Ostatnią ważną cechą różnicującą omawiane systemy gwarantowania wkładów jest ich **struktura organizacyjna**. Systemy takie mogą być bowiem tworzone przez same zainteresowane instytucje kredytowe, mogą być dobrowolnymi porozumieniami międzybankowymi, których powstanie i działalność stymulowana jest przez państwo, lub też funduszem ogólnie utworzonym i zarządzanym przez rząd.

W 18 z omawianych 28 państw administracja systemem gwarantowania prowadzona jest przez bank centralny i/lub rząd (patrz Tabela 3). Tylko w dwóch: Brazylii i Libanie, jest to fundusz prywatny. W sześciu pozostałych jest to administracja łączona, czyli fundusz nie jest ściśle ani instytucją państwową, ani firmą prywatną.

Tabela 3

Lp.	Państwo	Opłaty banków		Administracja		
		podstawa naliczania	stawka (w %)	prywatna	łączona	banku centralnego lub rządu
1	2	3	4	5	6	7
1	Kenia	depozyty	0,15			tak
2	Nigeria	depozyty	0,9375			tak
3	Tanzania	depozyty	0,1			tak
4	Uganda	depozyty	0,2			tak
5	Argentyna	depozyty	wg ryzyka: od 0,03 do 0,6		tak	
6	Brazylia	depozyty	0,025	tak		
7	Chile	—	—			tak
8	Dominikana	depozyty	0,1875		tak	
9	Jamajka	ubezpieczone depozyty	0,1			tak
10	Kanada	ubezpieczone depozyty	max 0,33			tak
11	Kolumbia	ubezpieczone depozyty	0,3			
12	Meksyk	ubezpieczone depozyty	0,5 + extra 0,7		tak	

Z doświadczeń zagranicznych

1	2	3	4	5	6	7
13	Peru	ubezpieczone depozyty	wg ryzyka: od 0,65 do 1,45		tak	
14	Salwador	—	—			
15	Trynidad i Tobago	depozyty	0,2			tak
16	USA	depozyty krajowe	wg ryzyka: od 0,00 do 0,27			tak
17	Wenezuela	depozyty	2,0			tak
18	Bangladesz	depozyty	0,04			tak
19	Filipiny	depozyty	0,2			tak
20	Indie	depozyty	0,05			tak
21	Japonia	ubezpieczone depozyty	0,048 + 0,036		tak	
22	Korea	depozyty	0,05			tak
23	Mikronezja	depozyty	wg ryzyka: od 0,00 do 0,27			tak
24	Tajwan	ubezpieczone depozyty	0,015			tak
25	Wyspy Marshalla	depozyty	wg ryzyka: od 0,00 do 0,27			tak
26	Bahrajn	—	—		tak	
27	Liban	depozyty	0,05	tak		
28	Oman	depozyty	0,02		tak	



Badania nad światowymi systemami ubezpieczenia depozytów pozwoliły na opracowanie **cech, jakie każdy z nich powinien posiadać**. W normalnej gospodarce bez oznak kryzysu systemy te powinny być przede wszystkim przejrzyste i jasno zdefiniowane – tak aby nie powodowały występowania dodatkowych problemów typu *moral hazard*.

System gwarancji powinien być wspierany przez władze posiadające możliwość szybkiego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Banki będą w kłopotach muszą jak najszybciej otrzymywać odpowiednią pomoc, a w razie jej nieskuteczności banki niewypłacalne powinny być niezwłocznie zamykane lub łączone z innymi. Oczywiście taka działalność nadzoru wymaga uzyskiwania odpowiednich informacji o kondycji banków.

Skala ochrony nie powinna być zbyt duża. Najlepszym modelem jest utrzymywanie 100% gwarancji dla pewnej niskiej sumy oszczędności, a ponad nią zastosowanie koasekuracji do znacznie wyższej kwoty. Takie rozwiązanie bodźcuje deponentów do racjonalnych zachowań w obliczu groźby partycypacji w skutkach upadłości banku.

Członkostwo w systemie gwarancyjnym powinno być obowiązkowe. Pomaga to w uniknięciu zjawiska *selekcji negatywnej*. Może ona przejawiać się w odchodzeniu od systemu banków najlepszych, które nie czują się zagrożone upadkiem, a muszą wpłacać obowiązkowe składki na gwarancje i pomoc dla słabszych konkurentów.

Dla dobrej kondycji systemu gwarantowania ważne jest, aby gwarantowane depozyty były wypłacane szybko i sprawnie.

Choć nie zbadano, ile powinny generalnie wynosić składki banków, to jednak system gwarantowania przez nie tworzony musi być adekwatny do kondycji sektora bankowego w danym kraju, by nie groziła mu niewypłacalność. Dobrze byłoby ustalić składkę na fundusz na podstawie wag ryzyka charakterystycznych dla każdego banku.

Instytucja gwarantowania depozytów powinna być niezależna w swoich działaniach przede wszystkim od nacisków politycznych. Jednocześnie jednak powinna ściśle współpracować z instytucją nadzorczą oraz pożyczkodawcą ostatecznej instancji działającymi w danym kraju.

Natomiast w obliczu kryzysu bankowego najlepszym rozwiązaniem jest zastąpienie istniejącego w kraju systemu gwarancyjnego pełnymi gwarancjami depozytów. Szeroka publiczność powinna przy tym być w pełni świadoma, że to odstępstwo od normalnej zasady jest jedynie tymczasowe. Jednocześnie, aby nie zagrozić niewypłacalnością funduszu, rząd danego kraju powinien zapewnić tę dodatkową ochronę albo wspomagając bezpośrednio istniejący fundusz, albo też zastępując go pełnymi gwarancjami Skarbu Państwa.

Na tym tle interesująco przedstawiają się **zebrane dane porównawcze** dla 56 systemów gwarantowania depozytów, funkcjonujące na świecie (28 europejskich i 28 poza-europejskich):

1. W 49 państwach wprowadzony system gwarantowania jest systemem obowiązkowym dla wszystkich działających w danym kraju banków.
2. W 53 systemach ochrona dotyczy pojedynczego deponenta, a nie depozytu.
3. Jedynie w 9 krajach oferowane są pełne gwarancje (i w większości jest to rozwiązanie przejściowe).
4. Najczęściej systemy nie obejmują ubezpieczeniem depozytów w dewizach – tak jest w 14 krajach, a także depozytów międzybankowych – w 41 krajach.
5. 34 kraje oferują wyższe gwarancje od 8000 euro; tylko trzy zaś posiadają ochronę mniejszą niż 1000 euro.
6. Najczęściej stosowaną podstawą do wyliczenia składki banków jest suma depozytów podlegających ochronie – w 29 przypadkach, lub też suma depozytów ogółem – w 20 przypadkach.

7. Składki pobierane od banków wynoszą od 0,0 do 2,0% określonej wielkości bazowej.
8. Jedynie 12 państw uwzględnia ryzyko każdego banku w ustaleniu stawki jego wpłat na fundusz.
9. Najwięcej systemów podlega administracji rządu i banku centralnego.

Beata Zdanowicz

Bibliografia

1. C.A.E. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, London 1995.
2. *Materiały z międzynarodowej konferencji na temat ubezpieczenia depozytów*, FDIC, Waszyngton IX 1998.
3. Tomasz Obal, *System gwarancji depozytów w USA*, „Bezpieczny Bank”, nr 1 (2), 1998.