

Principy efektivního systému pojištění bankovních depozit[#]

*Petr Dvořák**

Úvod

Pojištění depozit na celostátní úrovni bylo poprvé zavedeno ve Spojených státech amerických v roce 1934 ne náhodou jako reakce na velkou hospodářskou krizi. Od té doby se pojištění začalo postupně uplatňovat v řadě dalších zemí a v současné době se v určité podobě vyskytuje ve většině zemí po celém světě.

Za hlavní cíle pojištění depozit¹ se obvykle považuje na jedné straně ochrana klientů před ztrátami v případě úpadku banky, na straně druhé posílení důvěryhodnosti bank a jejich ochrana před bankovními runy (srovnej např. Revenda, 1999).

Cílem příspěvku je zhodnocení role a podmínek pojištění depozit v současném bankovním systému se zřetelem na dopady globální finanční krize a formulace podmínek efektivního systému pojištění depozit.

Systémy pojištění depozit

Ve světě se v současné době uplatňuje řada systémů, které se navzájem více či méně odlišují. Odlišnosti spočívají zejména v následujících oblastech:

- forma pojištění depozit,
- míra spoluúčasti klientů,
- maximální výše náhrady na jednoho klienta poskytované v případě úpadku banky, resp. maximální výše pojištěné částky,
- rozsah pojištěných depozit,
- výše a způsob stanovení poplatků do fondu,
- režim zapojení do systému.

Pojištění bankovních depozit se v současné době v jednotlivých zemích světa uplatňuje v jednom ze dvou základních režimů: jako explicitní nebo jako implicitní.

Explicitní pojištění depozit je přesně legislativně vymezeno. To znamená, že veškeré podmínky týkající se rozsahu pojištěných depozit, výše a způsob výplaty náhrady atd. upravuje zákon. Náhrady se poskytují ze speciálního fondu, který je za tímto účelem vytvářen z poplatků jednotlivých bank zapojených do tohoto systému.

[#] Příspěvek byl zpracován v rámci řešení výzkumného projektu *Model efektivní regulace finančního trhu v ČR v kontextu EU* registrovaného u Grantové agentury České republiky pod č. 402/06/0700.

^{*} Doc. Ing. Petr Dvořák, Ph.D. – děkan, docent; Katedra bankovníctví a pojišťovnictví, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <dvorakp@vse.cz>.

¹ Označení „pojištění depozit“ je dnes všeobecně používané, budeme se ho držet i v tomto příspěvku, nicméně je třeba podotknout, že konstrukce těchto systémů je dnes většinou taková, že nerespektuje principy pojištění, a proto se ve své podstatě ani o pojištění v pravém slova smyslu nejedná.

Implicitní pojištění nemá předem zákonem stanovená pravidla. V případě úpadku banky potom zpravila vláda určuje způsob a podmínky výplaty náhrady za vklady u této banky.

Jak vyplývá z Tab. 1, je zastoupení obou systémů ve světě vyrovnané. Z údajů² v tabulce vyplývá, že pro vyspělejší země je obvyklejší explicitní systém, naopak u méně vyspělých zemí se častěji využívá systém implicitní.

Tab. 1: Zastoupení zemí s explicitním a implicitním pojištěním bankovních depozit v roce 2003

Země dle ekonomické úrovně	Počet zemí	
	s explicitním systémem pojištění	s implicitním systémem pojištění
Vysoká	30	10
Vyšší střední	17	11
Nižší střední	30	21
Nízká	10	51
Celkem	87	93

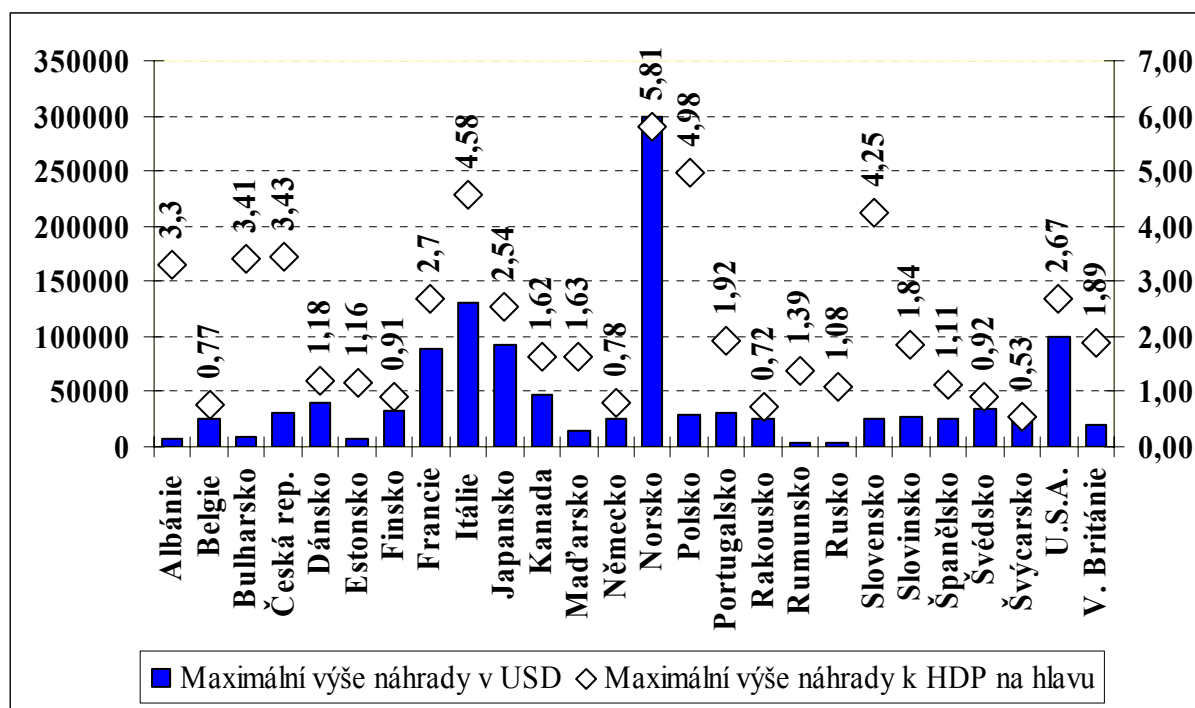
Zdroj: Demirgüç-Kunt – Karacaovali – Laeven, 2005.

Z hlediska klientů bank je zásadní, jakou jim poskytuje pojištění depozit ochranu. Ta je determinována především maximální výší náhrady (resp. maximální výší pojištěného vkladu) a mírou spoluúčasti klienta, svoji roli může mít i maximální doba, do které musí být od úpadku banky vyplacena náhrada za pojištěný vklad, nebo rozsah pojištěných vkladů z hlediska jejich druhů.

Maximální výši náhrady z pojištění, resp. maximální výši pojištěného vkladu, je možné posuzovat jednak na základě nominální výše limitu, lepší vypovídací schopnost má ovšem limit vztažený k ekonomické úrovni země. Porovnáme-li jednotlivé země na základě nominální výše náhrady za pojištěný vklad, existují mezi zeměmi velké rozdíly, přičemž je patrné, že u vyspělejších zemí je maximální výše náhrady vyšší. V případě přepočtu náhrady k HDP na hlavu rozdíly mezi zeměmi zůstávají, avšak v tomto případě již rozdíly nelze spojit s rozdílnou ekonomickou úrovní země.

² Údaje jsou platné za rok 2003, z toho vyplývá, že k současnosti již mohlo dojít k některým změnám, změny v systémech pojištění zamýšlí realizovat řada zemí i v souvislosti s globální finanční krizí. Srovnání, které by na takto rozsáhlém vzorku zemí pracovalo s aktuálnějšími daty však není k dispozici.

Obr. 1: Maximální výše náhrady za pojištěný vklad (2003)



Zdroj: Demirgüç-Kunt – Karacaovali – Laeven, 2005.

Určitá **spoluúčast** se vyskytuje pouze u menší části zemí s explicitním pojištěním³. Míra spoluúčasti se potom pohybuje od 10 do 50 %, přičemž u zemí s nižší ekonomickou úrovní se vyskytuje spíše větší míra spoluúčasti.

Tab. 2: Explicitní pojištění depozit se spoluúčastí (2003)

Země dle ekonomické úrovně					
Vysoká		Vyšší střední		Nižší střední	
Rakousko	10 %	Chile	10 %	Albánie	15 %
Belgie	10 %	Česká republika	10 %	Bělorusko	20 %
Kypr	10 %	Estonsko	10 %	Bolívie	50 %
Německo	10 %	Litva	10 %	Kolumbie	25 %
Irsko	10 %	Oman	25 %	Makedonie	10 %
Ostrov Man	25 %	Polsko	10 %	Rusko	50 %
Lucembursko	10 %	Slovensko	10 %		
Velká Británie	10 %				

Zdroj: Demirgüç-Kunt – Karacaovali – Laeven, 2005.

Poplatky bank do fondu, který slouží k výplatě náhrad, jsou u explicitního pojištění zpravidla stanoveny procentem z objemu pojištěných nebo celkových vkladů. Výše poplatku je stanovena buď jako jednotná sazba pro všechny banky (popř. může být sazba stanovena

³ Dle Demirgüç-Kunt – Karacaovali – Laeven (2005) je ze sledovaného počtu 87 zemí s explicitním systémem pojištění pouze u 21 uplatňována určitá spoluúčast.

rozdílná pro různé typy bank⁴) nebo jako sazba diferencovaná dle rizikovosti banky. Obvyklejší je jednotná sazba, rizikově vážené sazby se uplatňují pouze u přibližně pětiny zemí s explicitním pojištěním vkladů, u zemí zařazených do skupiny s vysokou či vyšší střední úrovní se rizikově vážená sazba uplatňuje (2003) pouze u devíti zemí (viz Tab. 3).

Tab. 3: Explicitní pojištění depozit s rizikově váženou sazbou (2003)

Země dle ekonomické úrovně		
Vysoká	Vyšší střední	Nižší střední
Finsko Itálie Portugalsko Švédsko Taiwan USA	Argentina Maďarsko Uruguay	Bělorusko Bolívie Bulharsko Salvador Kazachstán Macedonia Marshallovy Ostrovy Micronesie Peru Rumunsko Turecko

Zdroj: Demirgüç-Kunt – Karacaovali – Laeven, 2005.

Principy efektivního pojištění depozit

Pro pojištění vkladů je typické, že je většinou zaváděno či upravováno jako reakce na vznik či dopady finanční krize či závažnějších problémů v bankovním systému.^{5,6} To zásadním způsobem ovlivňuje konstrukci a pravidla, na kterých jsou tyto systémy postaveny. Často jsou totiž parametry systému vytvářeny narychlo a pod tlakem potřeby přijmout rychle opatření, která by určitým způsobem eliminovala dopady krize. Přijatá opatření potom mohou „přestřelena“, nicméně zpravidla obtížně se daří je následně očistit o prvky, které byly spíše reakcí na aktuální vývoj než systémovým řešením.

Proto je zapotřebí na základě zkušeností s fungováním systémů pojištění depozit ve světě a se znalostí aktuální situace finančního systému zakotvit takové podmínky systému pojištění depozit, které by byly schopny plnit své cíle i v obdobích finančních krizí a rozsáhlejších problémů bankovního systému.

Principy, na kterých by měl být založen systém pojištění depozit a které „si žádná vláda nemůže dovolit opominout“, formulují na základě empirické analýzy systémů pojištění ve 181 zemích celého světa Demirgüç-Kunt – Kane – Laeven (2006b):

⁴ Příkladem mohou být naše stavební spořitelny, které mají stanoven roční příspěvek do fondu pojištění vkladů v poloviční výši ve srovnání s ostatními bankami.

⁵ K tomuto závěru dochází ve své studii např. Demirgüç-Kunt – Kane – Laeven (2006a) nebo Cull – Senbet – Sorge (2004).

⁶ Jak již bylo uvedeno, jako reakci na velkou hospodářskou krizi byl zaveden první systém pojištění depozit v USA, podobně u nás lze zavádění i následné úpravy systému spojovat s problémy bank, v neposlední řadě to lze dokládat na vývoji v poslední době v souvislosti s globální finanční krizí.

- jasně vymezené vynutitelné pokrytí vyplývající z pojištění depozit,
- povinná účast v systému pojištění depozit,
- společný dozor veřejného a privátního sektoru nad systémem pojištění depozit,
- fond pojištění musí mít limitovanou (pouze na mimořádné situace) a jasně vymezenou možnost přenést případné ztráty na daňové poplatníky,
- cena pojištění (poplatky) musí být adekvátní,
- instituce, která spravuje systém pojištění, se musí podílet na rozhodnutí, kdy a jak řešit insolvenční banky.

Na jejich základě a s ohledem na zkušenosti z probíhající globální finanční krize se pokusíme stanovit podmínky systému pojištění vkladů, které by zakládaly efektivní systém pojištění depozit.

Dosavadní zkušenosti ukazují na to, že pro vyspělé země se jeví jako **vhodnější explicitní systém pojištění**.⁷ Nicméně jeho efekty jsou podmíněny celkovým právním prostředím, do kterého jsou zasazeny. Právní prostředí musí v oblasti soukromého i veřejného práva dávat spolehlivý základ pro vymahatelnost práva. K tomu se přidává nezbytnost efektivní regulace finančního systému. Pokud by tomu tak nebylo, mohou se akcentovat negativa spojená s pojištěním vkladů, zejména morální hazard klientů i bank. Při splnění uvedených podmínek podle Groppa a Vesaly (2001) zavedení explicitního systému pozitivně ovlivňuje rizikové chování bank ani nezvyšuje problém morálního hazardu.

Jednoznačné vymezení depozit, které jsou pojištěním **pokryty** (ve všech aspektech, tzn. jaká depozita jakých subjektů), je nezbytné k tomu, aby věřitelé z nepojištěných pohledávek nenabýli mylného dojmu, že jejich pohledávky spadají pod pojištění, což by vedlo ke snížení jejich ostražitosti při sledování a vyhodnocování rizikovosti banky. Následně by se to mohlo promítnout do chování bank a jejich rizikového profilu.

Rozsah ochrany, které by mělo pojištění depozit pokrývat, by měl být poměrně široký. To se týká jak výše náhrady (mimo pokrytí by měla zůstat pouze malá část depozit, jejichž případný odliv z bank by nevedl k jejich likviditním problémům), tak i spoluúčasti, která by měla být nulová.

Spoluúčast bývá většinou spojována s potřebou eliminovat morální hazard klientů a bank. Dosavadní zkušenosti ovšem ukazují, že při existenci efektivní regulace finančního systému nevede nulová spoluúčast k rostoucímu morálnímu hazardu. A pokud má pojištění depozit eliminovat odliv vkladů z bank v případě hrozící krize či problémů v bankách, musí náhrada pokrývat do stanoveného limitu 100 % vkladu.

Vývoj v poslední době ukázal, že při stanovení rozsahu pokrytí, je třeba brát v úvahu rozsah pokrytí v jiných zemích, kam mohou vkladatelé svá depozita snadno přesunout. Rozsah pokrytí totiž v dobách klidu na finančních trzích příliš klienty nezajímá, nicméně při hrozící krizi či problémech bankovního sektoru může hrát roli velmi významnou.

Finanční krize si může vynutit i přijetí **ad-hoc opatření**, které mohou jít za rámec existujícího systému pojištění depozit. Vzhledem k tomu, že v současné době je pojištění depozit schopno naplnit své cíle pouze za předpokladu, že bude poskytovat poměrně širokou ochranu, je prostor pro ad-hoc opatření rozšiřující pojištění relativně malý. K takovým

⁷ Poslední vývoj byl v některých zemích spojen s tím, že k existujícímu explicitnímu systému pojištění přidala vláda i systém implicitní, který rozšiřoval stávající systém. Takové opatření je třeba vnímat v kontextu průběhu finanční krize a neznamená potlačení významu explicitního systému pojištění.

opatřením by se mělo sáhnout zcela výjimečně, měla by být jasně ohraničena a časově omezena.

Povinná **účasť v systému** je nutná již z toho důvodu, aby systém mohl ochraňovat klienty v případě úpadku banky, vytváří rovněž rovné konkurenční podmínky a v neposlední řadě je v souladu s principem solidarity, na kterém je systém postaven. Zkušenosti rovněž ukazují, že ani v zemích, kde je možné vyloučit banku ze systému, pokud nesplňuje stanovené podmínky, se prakticky nepoužívá.

Společná **správa fondu** pojištění a celého systému ze strany veřejného a soukromého systému se ukazuje jako žádoucí zejména z toho důvodu, že veřejný sektor zajišťuje určitou důvěryhodnost a stabilitu, soukromý sektor do něj vnáší především tlak na jeho efektivnost.

Vztah k veřejným prostředkům je aktuálním problémem systémů pojištění. Zatímco před vypuknutím globální finanční krize se razila cesta jednoznačného osamostatnění od veřejných prostředků, vývoj v průběhu krize ukázal, že bez aktivní účasti veřejných prostředků by asi bylo velmi složité rychle vzniklou situaci řešit. Navíc většina systémů je dnes koncipována tak (rozsah pojištění, výše náhrad, výše poplatků do fondu), že by zřejmě nebyly schopny samy řešit případný úpadek větší banky. Neboli oddělení od veřejných prostředků je do značné míry formální a stát se zřejmě jen těžko může své odpovědnosti plně zříct. Podmínky takové pomoci by však měly být předem vymezené, časově i objemově limitované.

Pro **poplatky**, které platí banky do fondu je dnes typické, že jsou podhodnocené (to platí i pro systémy, kde je poplatek stanoven na základě rizika) a nevycházejí z kalkulace rizika, které je s pojištěním spojeno (srovnej viz Cull – Senbet – Sorge, 2004 nebo Laeven, 2002). Avšak vzhledem k tomu, že stát vždy v těchto systémech zůstává jako „poslední instance“, růst poplatků do fondu by vedl k růstu nákladů bank, což by je mohlo znevýhodňovat ve srovnání s bankami ze zahraničí nebo by se přesunulo do ceny bankovních produktů. Proto není nezbytné, aby poplatky byly z pojistného hlediska stanoveny tak, aby vytvářely v dlouhodobém horizontu dostatečné zdroje fondu na krytí náhrad za pojištěná depozita krachujících bank. Výši poplatků je třeba spíše odvíjet od úrovně poplatků v ostatních zemích tak, aby nezakládala rozdílné konkurenční podmínky.

Stanovení poplatků v závislosti na **rizikovosti banky** se většinou uvádí jako jedno z opatření, které může eliminovat (oslabit) roli morální hazardu bank a potažmo i klientů. Tento vliv se v praxi takto jednoznačně neprokazuje. Zavedení rizikově odvozeného poplatku lze tedy z teoretického hlediska považovat za opodstatněné, nicméně vzhledem ke komplikovanosti jeho zavedení a neprůkaznému dopadu, se nejvíce jako nezbytné.

Systémy pojištění vkladů naplňují své cíle zpravidla ve větší míře, pokud je systém zastřešen silnou **speciální institucí**.⁸ Její výhodou je především v tom, že může činit aktivní opatření ještě před vypuknutím případných problémů. Pokud tomu tak není, je systém odsouzen pouze k pasivní výplatě náhrad; v takovém případě musí být ovšem předcházení problémů zajišťováno jinou regulační institucí.

⁸ Jako příklad může sloužit FDIC ve Spojených státech amerických.

Závěr

Systémy pojištění depozit jsou v současné době nedílnou součástí finančních systémů jednotlivých zemí. Jejich význam roste především v obdobích finančních krizí, které byly často impulsem pro zavedení těchto systémů nebo důvodem pro jejich změny. Základním předpokladem pro efektivní fungování systému pojištění depozit je především právní prostředí zajišťující vynutitelnost práva a efektivní regulace finančního systému. V rámci takového prostředí potom může v současnosti pojištění depozit plnit své cíle, pokud poskytuje poměrně širokou míru ochrany, která je srovnatelná s podmínkami v zemích, kam mohou vkladatelé svá depozita zejm. v případě hrožících finančních krizí a bankovních problémů přesunout.

Literatura

- [1] Cull, R. – Senbet, L. W. – Sorge, M. (2004): *Deposit Insurance and Bank Intermediation in the Long Run*. Basel, Bank for International Settlements Working Papers no. 156, c2004, [cit. 10. 10. 2008], <<http://www.bis.org/publ/work156.pdf?noframes=1>>.
- [2] Demirgüç-Kunt, A. – Karacaovali, B. – Laeven, L. (2005): *Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database*. [on-line], Washington, D.C., World Bank Policy Research Working Paper 3628, c2006, [cit. 10. 10. 2008], <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/06/08/000012009_20050608111717/Rendered/PDF/wps36280rev.pdf>.
- [3] Demirgüç-Kunt, A. – Kane, E. J. – Laeven, L. (2006a): *Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design*. [on-line], Washington, D.C., World Bank Policy Research Working Paper 3849, c2006, [cit. 10. 10. 2008], <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/02/15/000016406_20060215165351/Rendered/PDF/wps3849.pdf>.
- [4] Demirgüç-Kunt, A. – Kane, E. J. – Laeven, L. (2006b): *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*. [on-line], Washington, D.C., World Bank Policy Research Working Paper 3969, c2006, [cit. 10. 10. 2008], <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/07/19/000016406_20060719160944/Rendered/PDF/wps3969.pdf>.
- [5] Gropp, R. – Vesala, J. (2001): *Deposit Insurance and Moral Hazard: Does the Counterfactual Matter?* [on-line], Frankfurt am Main, European Central Bank Working Paper No. 47, 2001, c2001, [cit. 10. 10. 2008], <<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp047.pdf>>.
- [6] Laeven, L. (2002): *Pricing of Deposit Insurance*. [on-line], Washington, D.C., World Bank, 2002, [cit. 10. 10. 2008], <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/154927/financeforum2002/pdf/laeven_pricingdeposit.pdf>.
- [7] Revenda, Z. (1999): *Centrální bankovníctví*. Praha, Management Press. 1999.

Principy efektivního systému pojištění bankovních depozit

Petr Dvořák

ABSTRAKT

Článek se zabývá systémy pojištění depozit a na základě zahraničních zkušeností stanovuje principy efektivního systému pojištění depozit pro moderní bankovní systémy fungující v podmínkách globálních finančních trhů. Doporučuje model explicitního pojištění depozit s relativně širokou ochranou klientů, která je srovnatelná se systémy v zemích, kam mohou klienti relativně snadno převádět svá depozita.

Klíčová slova: Pojištění depozit; Explicitní a implicitní pojištění.

The Principles of Efficient Banking Deposit Insurance System

ABSTRACT

The subject of article consists in banking deposit insurance system and in international experiences set the principles of efficient banking deposit insurance system for modern banking systems in global financial market. The recommended design of deposit insurance system is explicit insurance with broad client's protection, which is comparable with systems in other countries where clients can easy transfer their deposit.

Key words: Deposit Insurance; Explicit and Implicite Deposit Insurance.

JEL classification: E58.